

# 2009

## גודלה הרצוי של הממשלה בין כלכלה לפוליטיקה

ראש הצוות: יוסף זעירא



פורום קיסריה ה־17, יולי 2009

## הצוות המכין

### ראש הצוות

פרופ' יוסף זעירא, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים

### חברי הצוות

אלון אטקין, אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר  
פרופ' אבי בן-בסט, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים,  
המרכז ללימודים אקדמיים ועמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה  
רענן דינור, מנכ"ל משרד ראש הממשלה בשנים 2006-2009  
יהודה סבן, רכז מקרו, אגף התקציבים, משרד האוצר  
ד"ר מישל סטרבצ'ינסקי, מנהל אגף מקרו-כלכלה ומדיניות, חטיבת המחקר,  
בנק ישראל  
פרופ' אביה ספיבק, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן-גוריון; עמית בכיר, מכון  
ון ליר  
פרופ' הלל רפפורט, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן

### עוזרת מחקר

אנה זפסוצ'ני, המכון הישראלי לדמוקרטיה והאוניברסיטה העברית בירושלים

## תוכן העניינים

5	<b>א. מבוא</b>
5	1. נושא המסמך
6	2. הסוגיות המרכזיות
7	3. ההמלצות העיקריות
7	<b>ב. גודלה של הממשלה בעולם המודרני</b>
7	1. אילוצים כלכליים
10	2. העדפות חברתיות
10	3. אילוצים פוליטיים
11	<b>ג. גודל הממשלה והצמיחה הכלכלית</b>
11	1. הטיעונים התיאורטיים
13	2. ניסיון הארצות המפותחות
15	3. הניסיון הישראלי
18	4. מסקנות
18	<b>ד. אילוצים ומדיניות בישראל</b>
19	1. הוצאות החינוך
23	2. הוצאות הרווחה
26	<b>ה. השוואות בינלאומיות</b>
26	1. התוצר לנפש
27	2. גודל הממשלה
30	3. חינוך
34	4. בריאות
35	<b>ו. סיכום</b>
37	<b>ז. נספח</b>
42	<b>ח. רשימת המקורות</b>



## א. תקציר

### 1. נושא המסמך

מסמך זה מסכם את עבודת הצוות בנושא "גודלה הרצוי והראוי של ההוצאה הציבורית". לפי מיטב הבנתנו, תפקידו של הצוות היה לנסות להבהיר ולחדד את הסוגיות הקשורות לקביעת גודלה של הממשלה בישראל יחסית לגודלו של המשק. לא היה בכוונתנו להניח על השולחן המלצות מפורשות על גודלה הרצוי של הממשלה מפני שברור לנו שנושא זה אינו יכול להיות נתון להחלטתם של אנשי מקצוע אלא להכרעתם של נציגי ציבור, המשקפים את מגוון הדעות וההשקפות הרווחות בציבור. אנשי המקצוע יכולים להתוות את קווי המתאר של הסוגיה, את האפשרויות השונות, את יתרונותיהן וחסרונותיהן, אך ההכרעה נתונה בסופו של דבר למנהיגים, ואלו מן הראוי שיהיה בפניהם מגוון של אפשרויות לבחירה ולא אחת בלבד, בבחינת "כזה ראה וקדש".

גודלה של הממשלה, ובכך אנו מתכוונים כמובן לגודלה היחסי של הממשלה, יחסית לגודל האוכלוסייה, ויחסית להכנסותיה, או נכון יותר לתוצר שלה, הוא משתנה רב חשיבות ביותר. הוא מודד איזה חלק מן הפעילות הכלכלית מבוצע וממומן באופן ציבורי ואיזה באופן פרטי. הוא מודד אילו שירותים מספקת הממשלה לציבור, ובאיזה איכות, לעומת שירותים רבים אחרים אותם צורך הציבור באופן פרטי. האספקה הציבורית של שירותים היא בעלת היסטוריה ארוכה ביותר. כבר בימי קדם, מאז החלו להתארגן חברות אנושיות ובהן מבנה שלטוני, התברר כי יש צורך בשליט כדי לייצר ולספק שירותים מסוימים ובעיקר בטחון, חוק וסדר, תשתית ותמיכה במדע. שירותים אלו נקראים "מוצרים ציבוריים" ומאופיינים בכך שהם לא מסופקים ישירות לאנשים בודדים, אלא לכלל הציבור. לכן, מוצרים אלו אינם ניתנים לתמחור במנגנון שוק כלשהו והשוק הפרטי אינו יכול לספקם. מאז המהפכה התעשייתית במאה ה-19 התרחבה מאד רשימת השירותים אותן מספקות ממשלות. היא כוללת גם חינוך, בריאות, ביטוח חברתי ועוד. שירותים אלו אמנם אינם מוצרים ציבוריים, לפי ההגדרה לעיל, והם ניתנים לאנשים בודדים, אך הם מסופקים על ידי ממשלות מפני שכל אחד מהם קשור לאיזה "כשל שוק", שבגינו השירות אינו מסופק באופן מלא ורצוי. התפתחות זו, שהוצאה במאה ה-20, ובפרט לאחר מלחמת העולם השנייה, גרמה לכך שממשלות גדלו מאד במאה השנים האחרונות. חשוב לציין כי גם המדינות המספקות את כל השירותים הללו אינן עושות זאת בהכרח באותו היקף ובאותה איכות. ישנם הבדלים משמעותיים בין ארצות, ונדון בהם בהרחבה במסמך זה.

את גודלה של הממשלה אנו מודדים בדרך כלל במדד פשוט והוא היחס בין הוצאות הממשלה לתוצר המקומי הגולמי, התמ"ג.<sup>1</sup> מדידה זו היא כמובן בעייתית ביותר משום שאינה מודדת את גודל שירותי הממשלה אלא את עלות ייצורם בלבד. כך אין אנו מודדים את כמות הביטחון שהצבא מספק למדינה, אלא רק את גודל הוצאות הביטחון, כלומר את עלות ייצור הביטחון בלבד. באותו אופן אין אנו

\* המסמך המוגש כאן הוא טיוטה לפני עריכה.

1 במונח ממשלה כוונתנו לממשלה הרחבה, או המגזר הציבורי, הכולל מלבד הממשלה המרכזית גם את השלטון המקומי, את המלכ"רים הציבוריים (קופות החולים, בתי החולים והאוניברסיטאות), ובישראל גם את המוסדות הלאומיים.

מודדים את איכות החינוך הציבורי ולא את רמת הביטוח של הפרטים מפני אבטלה, עוני, ומחלה, אלא את עלות הייצור של השירותים הללו. הסיבה לכך שאין לנו מדדים לתפוקות של השירותים הציבוריים היא שהשירותים הללו אינם נסחרים בשוק ואין עליהם תג מחיר. בעיה זו, של העדר מדידה של השירותים הציבוריים, היא בעיה כללית במדעי החברה בכלל ובמדע הכלכלה בפרט ולא נציע לה פתרון במסגרת מסמך זה. עם זאת, ניתן לראות מן הדיון כי יש אמצעים לעקוף בעיה זו בכמה תחומים ובחלק מהם מדדי ההוצאות נותנים מושג טוב גם על כמות ואיכות השירות הניתן, בשל הקשר החזק בין תשומות לתפוקות. נקודה חשובה, שהייתה ברורה לצוות במהלך כל דיוניו, הייתה שלגודלה של הממשלה או להיקף השירותים הציבוריים יש מחיר, וממנו לא ניתן לחמוק. כדי לממן ממשלה גדולה יותר יש לגבות יותר מסים מן הציבור, שכן גירעון אינו דרך למימון הוצאות הממשלה בטווח הארוך. גירעון מגדיל את החוב הממשלתי ואם זה ילך ויתפח יגיע המשק לרמות חוב גדולות שתאיימנה על יציבות הממשלה והמשק, תגדלנה מאד את תשלומי הריבית ואת המסים בעתיד. לכן כל דיון בגודלה של הממשלה הוא למעשה גם דיון בכמות המס אותה יש לגבות מן הציבור. אמירה זו אינה רק ביטוי לאמת תקציבית, אלא היא גם אמירה חינוכית ממדרגה ראשונה. רק נכונות של הציבור הרחב לשלם עבור שירותים ציבוריים מסוימים תקנה לשירותים אלו תמיכה ציבורית עמוקה ומוצקה. רק הנכונות לשלם עבור חינוך, או עבור ביטוח חברתי מקיף במדינת הרווחה יבטיחו כי שירותים אלו אכן יינתנו גם בטווח הארוך ולא יקוצצו בהזדמנות הראשונה.

## 2. הסוגיות המרכזיות

במסגרת עבודתנו בדק הצוות סוגיות רבות הקשורות לגודלה היחסי של הממשלה. להלן רשימה קצרה של הסוגיות בהן עסק הצוות ואשר עיקרי הדיון בהם מוצגים במסמך זה:

- א. מהן הסיבות לעלייה הניכרת בגודלה של הממשלה במאה וחמישים השנים האחרונות? האם אלו בעיקר סיבות פוליטיות או שאלו תוצאה של אילוצים כלכליים, כתוצאה מן המהפכה התעשייתית והטכנולוגית שהעולם עובר במאתיים השנים האחרונות?
- ב. מה הקשר ארוך הטווח בין גודלה של הממשלה ובין הצמיחה הכלכלית? האם אכן ממשלה גדולה גוזלת משאבים מן המגזר הפרטי וגורמת לו להשקיע פחות ולמשק לצמוח פחות? חשוב לציין ששאלה זו חשובה גם אם אין אנו סבורים שצמיחה כלכלית היא חזות הכול ושיש מקום לשקול יעדים מדיניים וחברתיים הכרוכים גם בהפסד צמיחה מסוים. אך חשוב לדעת מהם יחסי הגומלין בין שני המשתנים בעת קבלת ההחלטות.
- ג. כמו כן בדק הצוות מה הגורמים המשפיעים על חלק מן ההוצאות הציבוריות בישראל על פני זמן כשהוא מתמקד בעיקר בהוצאות חינוך והוצאות רווחה. הצוות בדק האם ההוצאות הציבוריות משתנות בשל אילוצים דמוגרפיים וכלכליים, או שהן משתנות גם כתוצאה משינויים בהעדפות הממשלתיות.
- ד. לבסוף ניסה הצוות לערוך מספר השוואות בינלאומיות בין ישראל ומדינות מפותחות אחרות ביחס לגודלה הכללי של הממשלה וגם ביחס לשירותים ציבוריים שונים, בעיקר חינוך ובריאות. הצוות ניסה

גם ללמוד מהשוואות של תפוקות שירותים אלו וגם מהשוואות התשומות, על ידי בחינת מדדים השוואתיים שונים למצב הבריאות והחינוך.

### 3. ההמלצות העיקריות

- מדיון בסוגיות המפורטות לעיל הגיע הצוות להמלצות העיקריות הבאות:
- א. נראה כי אין תחלופה חזקה בין גודלה של הממשלה ובין הצמיחה הכלכלית. הגדלת הממשלה משפיעה מעט מאד על שעור הצמיחה ארוך הטווח של המשק. מסקנה זו עולה הן מבדיקה השוואתית של המדינות המפותחות והן מהתבוננות בתהליך הצמיחה ההיסטורי של ישראל. לכן החלטות של ממשלות ישראל על היקף השירותים הציבוריים צריכות להיות החלטות עקרוניות ולא מקצועיות.
  - ב. עם זאת השינויים האפשריים בגודלה של הממשלה, למעלה או למטה, אינם כה גדולים, כפי שרואים מן ההבדלים הבינלאומיים בגודלה של הממשלה. הסיבה היא שאילוץ העולם המודרני גורמים לכל הממשלות לספק מגוון רחב של שירותים ציבוריים, וההבדלים בגודל הממשלה בין ארצות, הנעים ברובם הגדול בין כ-36% לכ-53% מן התוצר, הם בעיקר בהיקף השירותים המסופקים. הבדלים אלו משקפים בדרך כלל את מידת ההעדפה ליותר או פחות שוויון חברתי וכלכלי.
  - ג. מן הראוי שהחלטות התקציב של הממשלה יידונו לא סביב הצעה אחת אלא ביחס לכמה הצעות אלטרנטיביות, בודאי בתחומים העיקריים של חינוך, בריאות ורווחה. כמו כן מן הראוי כי האלטרנטיבות הללו תוצגנה יחד עם עלותן בתחום המיסוי, כדי שהדיון בהן יהיה שקוף במידת האפשר.
  - ד. בשנים האחרונות ניכרת מדיניות של הקטנת תקציבי החינוך בישראל. כיום ההוצאות על חינוך ציבורי לתלמיד נמוכות יחסית לארצות אחרות, שהכנסתן לנפש דומה לזו של ישראל. הישגי החינוך הישראלי, במבחנים בינלאומיים, נמצאים במקום נמוך גם כן. ישראל משקיעה פחות מארצות אחרות בחינוך והשקעתה לא יעילה מספיק. מכאן נובע ששיפור החינוך בישראל מצריך לא רק רפורמות אלא גם הגדלה של תקציבי החינוך.

## ב. גודלה של הממשלה בעולם המודרני

### 1. אילוצים כלכליים

ציינו כבר בהקדמה כי מוצרים ציבוריים סופקו על ידי שליטים מקדמת דנא. חוקי חמורבי, הצבאות של מלכי מצרים, אשור, בבל ופרס וכל המלכים האחרים, מינוי השופטים על ידי משה רבנו במדבר, האקדמיה למדעים של אפלטון באתונה, כל אלו הם דוגמאות לתמיכה ומימון ציבורי בייצור מוצרים ציבוריים: חוק וסדר, ביטחון, תשתיות ומדע. כאמור מוצרים ציבוריים מאופיינים בכך שאין להם שוק כי הם נצרכים באופן ציבורי ולא אינדיבידואלי. מאחר ואינם ניתנים לחלוקה לפרטים בודדים לא יכול להיווצר שוק בו ניתן לסחור ולתמחר מוצרים אלו. אך מאז ראשית המאה ה-19, במקביל למהפכה

התעשייתית ועם התגבשות מדינת הלאום המודרנית, מתחילות ממשלות לייצר שירותים ציבוריים נוספים, בעיקר חינוך ציבורי, בריאות ציבורית ושירותי רווחה, כלומר ביטוח חברתי. תהליך זה נצפה כבר בשנת 1893 על ידי Wagner, וזה לכן לכינוי Wagner Law. תהליך זה בולט לעין מלוח 1, המתאר את הגידול ההיסטורי של הממשלה בכמה ארצות שהובילו את תהליך הצמיחה הכלכלית והמהפכה התעשייתית. לוח 1 מתאר את גודלה היחסי של הממשלה, כלומר את היחס בין ההוצאה הציבורית לתוצר, במדינות אלו לאורך המאה העשרים.

לוח 1

**גודל הממשלה היחסי בצרפת, גרמניה, הולנד, בריטניה, ארה"ב ויפן במאה ה-20**

מדינה	1913	1938	1950	1973	1999
צרפת	8.9	23.2	27.6	38.8	52.4
גרמניה	17.7	42.4	30.4	42.0	47.6
הולנד	8.2	21.7	26.8	45.5	43.8
בריטניה	13.3	28.8	34.2	41.5	39.7
ארה"ב	8.0	19.8	21.4	31.1	30.1
יפן	14.2	30.3	19.8	22.9	38.1

מקור: עיבודי המחברים מנתוני Maddison (2001).

לוח 1 מראה כי הגידול בהוצאות הממשלה היה אכן דרמטי. ערב מלחמת העולם הראשונה היה חלקה של הממשלה בתוצר נמוך מ-10% ברוב הארצות, למעט כמה ארצות שניהלו מרוץ חמוש (יפן וגרמניה) או השקיעו הרבה בצי ששמר על אימפריה גדולה (בריטניה). עד סוף המאה העשרים גדלו ההוצאות של הממשלות יחסית לתוצר פי יותר מ-5 והגיעו ליותר מ-40% מן התוצר. נשים לב שלוח זה אינו מציג את גודלה של הממשלה הרחבה אלא הממשלה המרכזית בלבד, והיקפה של הממשלה הרחבה גדל אף יותר. גידול זה מעיד על המשימות החדשות שנטלו על עצמן ממשלות בעידן המודרני. שירותים חדשים אלו נולדו כתוצאה מאילוצים כלכליים אך גם פוליטיים, והם קשורים קשר הדוק לתהליכי המיכון והעיוור הכרוכים במהפכה התעשייתית.

השירותים הציבוריים החדשים העיקריים בעידן המודרני הם חינוך, בריאות וביטוח חברתי. נדון בכל אחד מהם בנפרד. החינוך, כלומר ההכשרה המקצועית, או ההשקעה בהון אנושי, כפי שהוא קרוי על

ידי כלכלנים רבים, הוא מוצר פרטי ביסודו. אדם הרוכש חינוך זוכה בהמשך חייו להכנסה גבוהה יותר בשוק העבודה, על פי מחקרים רבים שהראו זאת.<sup>2</sup> אך חשוב לציין כי חשיבות החינוך הכללי החלה בעיקר עם המהפכה התעשייתית. בעוד שלפני כן רוב ההכשרה המקצועית הייתה בשיטת הלימוד במקום העבודה, אם כשוליה או כשותף זוטר לעבודה, הרי שהמהפכה התעשייתית יצרה דרישות ידע שונות לגמרי מן העובדים. במקום רוטינת הייצור בכפר או בבית המלאכה המועברת מדור לדור, הפך הייצור בעזרת מכונות לדינאמי הרבה יותר. במקום מיומנות האומן, הכישורים החדשים שנדרשו היו קרוא וכתוב, כדי לקרוא הוראות תפעול מכונות, הבאות חדשות לבקרים, כדי להתכתב בענייני ניהול העבודה, וחשבון, כדי להתמודד עם כמויות ייצור גדולות פי כמה וכמה. השינויים שהביאה המהפכה התעשייתית, עם השינויים הטכנולוגיים הבלתי פוסקים שבאו עימה, גרמו להגדלה משמעותית בצורך בחינוך כללי, שקודם לכן היה רק נחלת מעטים, בעיקר בכהונת הדת ובצמרת השלטון.

אך הצורך הגובר בחינוך כללי נתקל בקושי גדול מצד בני העניים להשקיע בחינוך. על אף שזו השקעה משתלמת בעתידם, הם והוריהם לא יכלו להשיג את המימון הדרוש להשקעה זו. זהו כשל בשוק ההון, שלא מצליח לממן השקעות כאלו. החינוך הציבורי נועד לעקוף כשל זה בשוק ההון ולאפשר השקעה נרחבת בהון אנושי, שנעשתה נדרשת יותר ויותר.<sup>3</sup> בארצות OECD, שהן הארצות המפותחות יותר בעולם, שיעור המימון הציבורי לחינוך הוא כ-80% בממוצע ומעיד על חשיבותו הרבה של החינוך הציבורי.

המהפכה התעשייתית הגדילה גם את הצורך בביטוח חברתי. מהפכה זו נייערה את החברה, גרמה למעבר מסיבי מן הכפר אל העיר וכך קרעה את המבנה של חברות מסורתיות והקטינה מאד את התמיכה החברתית הקודמת, בקרב המשפחה המורחבת ובקרב הקהילה. המעבר מתעסוקה עצמית בכפר לתעסוקה בשוק העבודה העירוני הגדילו מאד את הסיכון לירידה בהכנסה, או לירידה זמנית בהכנסה בעיתות משבר. סיכון זה הואץ בשל הדינאמיקה הטכנולוגית היוצרת מקומות עבודה חדשים והורסת קודמים חדשות לבקרים. כתוצאה מכך גדל הצורך בתמיכה ציבורית, המהווה מעין ביטוח כנגד עוני, אבטלה והכנסה נמוכה. חשוב להבין כי צורך זה משקף כשל שוק, שכן מערכת הביטוח הפרטית לא יוצרת ביטוחים כנגד סיכונים אלו. הסיבה לכך מורכבת והיא נגזרת מבעיה הקרויה "Adverse Selection", כלומר שביטוח כזה ימושך אליו את בעלי כושר ההשתכרות הנמוך וירחיק את בעלי כושר ההשתכרות הגבוה ולכן לא ניתן לממנו. מערכות לביטוח חברתי הופיעו לראשונה כבר בתקופת ביסמרק בגרמניה והפכו נפוצות יותר במאה העשרים, בייחוד בעקבות המשבר הגדול בשנות השלושים.

תהליכי העיור הכרוכים במהפכה התעשייתית בעידן המודרני העלו גם את הצורך בתמיכה ציבורית בתחום הבריאות. גם בתחום זה יש כשל שוק הקרוי "השפעות חיצוניות". עניים שאין כספם מגיע לרכישת טיפול רפואי עלולים לחלות במחלות מדבקות שיפגעו גם בשאר הציבור. סכנה זו גוברת כמובן עם המעבר מן הכפר אל העיר, שכן בזו צפיפות המגורים והחיים גדולה הרבה יותר. ואכן התמיכה הציבורית בבריאות גדלה בצורה משמעותית במאתיים השנים האחרונות. היא התבטאה בתמיכה ישירה

2 המחקרים הבודקים את הקשר בין שנות לימוד לשכר הם רבים מספור וזו אחת העובדות המוצקות ביותר העולות ממחקרים כלכליים. ראשוני המחקרים בנושא הם Becker (1964) ו-Mincer (1958).

3 רעיון זה של כשל בשוק ההון, המוליד את הצורך בחינוך ציבורי, פותח באופן נרחב בספרות הכלכלית של השנים האחרונות. העבודות הראשונות בתחום היו Loury (1981), Galor and Zeira (1993) ו-Banerjee and Newman (1993).

בביטוח בריאות, במדיניות סניטציה מוגברת, בחיסונים המונוניים, ועוד. פה המקום לציין כי המהפכה התעשייתית הגדילה מאד גם את הקף התחבורה והתקשורת ואלו הגדילו את חלקה של הממשלה בהשקעה בתשתיות. מפאת קוצר היריעה לא נדון בהרחבה בנושא זה.

## 2. העדפות חברתיות

חשוב להבין כי המעורבות הציבורית בהספקת שירותים אלו, חינוך, רווחה ובריאות, נובעת מכשלי השוק בתחומים אלו אך גם מונעת על ידי הרצון להקטין פערים כלכליים וחברתיים. המהפכה התעשייתית הרחיבה מאד את הפערים הכלכליים בחברה המערבית בתחילתה, כפי שאנו רואים מעדויות שונות מן המאה ה-19.<sup>4</sup> תהליך זה יצר לחץ על המנהיגות לנקוט בצעדים לצמצום פערים, בין השאר על ידי החשש ממהפכה ואי שקט חברתי. לחץ זה היה גורם מרכזי בהרחבת הדמוקרטיה והרחבת זכות הבחירה.<sup>5</sup> תהליך זה של דמוקרטיזציה נתן גם למעמד הבינוני ואף לבעלי ההכנסות הנמוכות פתחון פה בתהליך הקצאת המשאבים במשק ותרם להגדלת השירותים הציבוריים. לכן הספקת השירותים הציבוריים בתחומי החינוך, בריאות ורווחה משקפת לא רק טיפול בכשלי שוק, אלא גם העדפות חברתיות בנושאי שוויון וצמצום פערים בחברה. הרחבת החינוך מאפשרת ליותר ילדים מרקע עני להגיע להשכלה ולכן מאפשרת מוביליות חברתית גבוהה יותר.<sup>6</sup> הרחבת שירותי הבריאות הציבורית מסייעת בעיקר לבעלי הכנסה נמוכה. מערכת הרווחה מספקת לא רק ביטוח אלא גם מצמצמת אי-שוויון, אם לא בהכנסה הכלכלית, אזי בהכנסה הפנויה. העובדה שהשירותים הציבוריים הללו לא רק פותרים כשלי שוק, אלא גם מגדילים שוויון, מסבירה את ההבדלים שאנו רואים בין הארצות המפותחות בהיקף השירותים הציבוריים, כפי שנראה בלוח 1 וכפי שנראה בהמשך. הבדלים אלו ברמה ובהיקף של השירותים הציבוריים משקפים הבדלים בהעדפות החברתיות ביחס לשוויון וצמצום הפערים וביחס למחיר של הצעדים הננקטים להשגת יעדים אלו.<sup>7</sup> עם זאת, מגמת הגידול בהוצאות הציבוריות אותה רואים בכל הארצות המפותחות, כפי שממחיש לוח 1, מעידה על כך שמעבר להבדלים בהעדפות יש לאילוצי כשלי השוק שתוארו לעיל השפעה גדולה מאד.

## 3. אילוצים פוליטיים<sup>8</sup>

אף שהמניע העיקרי להגדלת הממשלה היה הצורך להתמודד עם כשלי השוק, היו גם מניעים פוליטיים לתהליך. הראשי שבהם היה הרצון לצמצם את הפערים הכלכליים חברתיים ולהגדיל את השוויון. אך היו גם תהליכים נוספים שחיזקו את הגדלת חלקה של הממשלה במשק, לפחות בחלק מן הארצות. דוגמא אחת לתהליך כזה הוא הארכת תוחלת החיים וכתוצאה מכך עליית חלקם של הקשישים באוכלוסיה. תהליך כלכלי נוסף שהייתה לו השפעה על גודלה של הממשלה הוא הגלובליזציה והגדלת הסחר העולמי.

4 כבר (1955) Kuznets טען כי הצמיחה הכלכלית מרחיבה פערים תחילה ורק אחר כך מצמצמת אותם.

5 ראו (2000) Acemoglu and Robinson.

6 מחקרים רבים מעידים על הקשר בין היקף החינוך הציבורי ובין המוביליות הכלכלית הבין-דורית. סקירה של מאמרים אלו מופיעה במאמר (2007) Hassler, Mora and Zeira.

7 למשל, חלק מהקצבאות שנועדו לצמצם פערי הכנסה פוגעות בתמריצים ליציאה לשוק העבודה.

8 התרומה המרכזית לסעיף זה היא של הלל רפפורט.

כפי שהראה (1998) Rodrik, בארצות הפתוחות יותר לסחר בינלאומי הממשלה גדולה יותר. הסיבה המרכזית שהוא מציע לממצא אמפירי זה הוא שהחשיפה לסחר מגדילה את הסיכון הכלכלי בתוך המשק ולכן גם את הביקוש לביטוח כלכלי חברתי.

הרחבת הדמוקרטיה בארצות המערב, שהחלה במאה ה-19 והואצה במאה ה-20 יצרה משחק פוליטי מורכב, בו משתתפת כל האוכלוסייה ולא רק האליטה. היו כלכלנים שטענו כי תהליך זה מעודד את מעמד הביניים ללחוץ להגדלת השירותים הציבוריים, שכן הוא הנהנה העיקרי מהם, בעוד שמשלם המסים העיקרי הוא המעמד העליון.<sup>9</sup> כלכלנים אחרים טענו כי בשל ההתמחות הגוברת במשק המודרני, נוצרות קבוצות לחץ אינטרסנטיות חזקות, הן מתחרות על סיוע מן הקופה הציבורית, ותחרות זו מובילה להגדלת התקציבים הציבוריים. קוצר הראות של פוליטיקאים רבים, אשר מעדיפים את טובת הציבור בטווח הקצר על חשבון דורות עתידיים, תורם גם כן לתהליך זה. כלכלנים אחרים, בעיקר Persson and Tabellini, התעניינו בשאלה כיצד סוג המשטר הדמוקרטי, נשיאותי או פרלמנטרי, עם בחירות אזוריות רובניות או יחסיות, משפיע על גודלה של הממשלה. במחקרים אמפיריים הם מצאו כי במשטרים פרלמנטריים הממשלה גדולה יותר מאשר במשטר נשיאותי וכי במשטר של בחירות יחסיות הממשלה גדולה יותר מאשר בבחירות אזוריות רובניות.<sup>10</sup> ביקורת אחת כנגד ממצאים אלו היא כי סוג המשטר במדינה אף הוא משתנה בחירה, וייתכן כי משטרים שונים משקפים העדפות ציבוריות שונות, הקשורות גם לגודל הממשלה. הצוות דן בשאלה עד כמה ממצאים אלו רלוונטיים למקרה הישראלי. מצד אחד בישראל יש משטר פרלמנטרי ובחירות הן יחסיות, דבר המוביל לממשלה גדולה יחסית. מצד שני, הגידול העיקרי בממשלה בישראל ארע בשנים 1967-1985 כתוצאה מהתעצמות הסכסוך הישראלי-ערבי ועלייה דרמטית של הוצאות הביטחון. לאחר 1985 הוקטנה הממשלה באופן משמעותי והיום אינה גדולה יחסית לארצות אחרות, כפי שנראה בפרק ה' סעיף 2, למרות שיטת המשטר הישראלית.

## ג. גודל הממשלה והצמיחה הכלכלית

### 1. הטיעונים התיאורטיים

כאשר דנים בגודלה של הממשלה בטווח הארוך עולה מאליה השאלה האם גודל הממשלה צריך להיות מושפע רק מן ההעדפות הציבוריות או שיש לממשלה גדולה גם מחיר כלכלי, שיש להביאו בחשבון? טיעון מקובל בכוון זה הוא שהגדלת הממשלה תקטין את המשאבים שיכול המשק להקצות למגזר הפרטי וכתוצאה מכך תיפגע הצמיחה הכלכלית. לטיעון זה יש שורשים בתיאוריה הקיינסיאנית של משק סגור, לפיה הגדלת הוצאות הממשלה "דוחקת החוצה" (Crowds Out) ביקושים מקומיים, לצריכה פרטית ולהשקעה. הקטנת ההשקעה גורמת להאטת הצמיחה הכלכלית. אך ההתפתחויות בתיאוריה הכלכלית מאז אמצע המאה העשרים לימדו אותנו כי טיעון זה אינו נכון. אם הממשלה גדולה יותר באופן קבוע, הציבור מבין זאת וצופה שגם המס שישלם, בהווה ובעתיד, יעלה באופן קבוע ובאותו שיעור כמו עליית

9 ראו Meltzer and Richards (1981).

10 ראו Persson and Tabellini (1999). ממצאים דומים מופיעים גם אצל Milesi-Ferreti et al (2002).

הוצאות הממשלה. מכאן נובע שהציבור יקטין את צריכתו בדיוק בשיעור עליית המס, כלומר בדיוק בשיעור עליית הוצאות הממשלה, שכן זהו שיעור הירידה במה שקרוי "ההכנסה הפרמננטית", כלומר ההכנסה הממוצעת בהווה ובעתיד.<sup>11</sup> מטיעון זה נובע כי הגדלת גודלה של הממשלה באופן קבוע "דוחקת החוצה" את הצריכה הפרטית באופן מלא, כלומר במלוא הגידול בהוצאות ממשלה, ולכן ההשקעה לא נדחקת החוצה כלל.

אך גם אם התיאוריה של ההכנסה הפרמננטית לא תופסת באופן מלא, למשל כאשר שוק האשראי לצריכה אינו משוכלל דיו, עדיין הטיעון בדבר דחיקה החוצה של ההשקעה אינו תופס. הוא נכון במשק סגור, שאינו מקיים כל קשר עם העולם החיצון, אך אינו נכון במשק פתוח, בו יש תנועות הון חופשיות, וכאלה הם כיום כל המשקים המפותחים. במשק כזה ההשקעה אינה ממומנת בהכרח ממקורות במשק, אלא גם מהלוואות מחו"ל. לכן שער הריבית הרלוונטי להשקעה אינו מושפע באופן משמעותי מן המדיניות הפיסקאלית ומגודלה של הממשלה, שכן הוא נקבע בשוקי ההון הגלובליים.<sup>12</sup> חשוב לציין כי טיעון זה אינו רק טיעון תיאורטי, אלא הוא נכון במיוחד לישראל. עד שנת 1972 צמחה ישראל בקצב מואץ (שהחל בעצם עוד בתקופת המנדט), והשקעתה מומנה בעיקר על ידי מקורות חיצוניים, כמו למשל כספים שהביאו העולים (בעיקר בתקופת המנדט), כספי השילומים, הלוואות בינלאומיות שונות, וכספי התנועה הציונית.

טענה כלכלית אחרת המופנית כנגד ממשלה גדולה היא כי זו בדרך כלל פחות יעילה מן המגזר הפרטי, בשל "כשלי ממשל" למיניהם, כגון מסים וקצבאות המקטינים את התמריצים לייצר, ולכן היא גורמת להקטנת התוצר. כנגד טיעון זה ניתן לטעון שתי טענות תיאורטיות עיקריות. ראשית, חלק גדול מן ההתערבות הממשלתית נועד לפתור כשלי שוק ומצבים בהם השוק הפרטי פחות יעיל מן הפתרון הציבורי, כמו חינוך, בריאות ורווחה. לכן "כשלי ממשל" אינם מבטלים את כשלי השוק וייתכן אף כי הם מקזזים אלו את אלו במידה רבה ואין לנו יכולת להעריך כמותית את מכלול ההשפעות הזו. הטיעון השני הוא כי גם אם יש דרכים בהן הגדלת הממשלה יכולה לפגוע בפעילות הכלכלית, הרי שבדרכים אחרות היא מעודדת אותה. כפי שראינו לעיל, השירותים הציבוריים מקטינים סיכון במשק, וזה מעודד את הגדלת ההשקעה, הן בהון פיזי והן בהון אנושי. לכן סך ההשפעה של הגדלת הממשלה על התוצר אינה חד משמעית.

טיעון תיאורטי אחר הקשור להשפעת גודל הממשלה על ההשקעה והצמיחה קשור לגובה מס החברות. הקטנת מס זה מעודדת השקעת הון זר במשק ולכן מעודדת צמיחה. אך במסמך זה אין אנו דנים מקוצר היריעה בנושא מהו מבנה המס הראוי כדי לממן את ההוצאות הציבוריות. ייתכן בהחלט כי חלקו של מס החברות במימון הממשלתי צריך להיות נמוך יותר, כדי לעודד השקעות (בעיקר זרות) במשק. אך השאלה האם כתוצאה מכך יש לצמצם שירותים ציבוריים או להגדיל מסים אחרים, היא שאלה פתוחה כמובן.

כדי לבדוק ולהעריך את הטיעונים התיאורטיים שהעלינו בסעיף זה אנו עוברים בסעיפים הבאים לסקור כמה ממצאים אמפיריים בעולם ובארץ. נבהיר כי במונח "צמיחה כלכלית" משתמשים כלכלנים בדרך כלל לא לשיעור הצמיחה של המשק בשנה אחת, אלא לשיעור הצמיחה הממוצע לאורך שנים רבות, כלומר

11 תיאוריה זו גובשה על ידי הכלכלן הנודע מילטון פרידמן בספרו Friedman (1957).

12 עם זאת חשוב לזכור כי כאשר ההלוואות בחו"ל זוכות לגיבוי ממשלתי, ולממשלה חוב גדול, משפיע הדבר על שער הריבית בו מלווים למשק בחו"ל. לכן האמור לעיל עוסק במצבים של שיגרה ולא במצבי משבר פיסקליים.

למגמת הצמיחה ארוכת הטווח. שיעורי הצמיחה השנתיים מעידים פעמים רבות על התנודות סביב מגמה זו, תנודות הקרויות מחזורי עסקים. אנו לא עוסקים במסמך זה בתנודות אלו, של כניסה ויציאה ממיתון וחוזר חלילה, אלא במגמת הצמיחה, שכן סוגיית גודל הממשלה גם היא שאלה של הטווח הארוך. המסמך דן בקשר בין גודלה של הממשלה ובין הצמיחה ארוכת הטווח הן בארצות המפותחות והן בישראל.

## 2. ניסיון הארצות המפותחות

אחת החידות הגדולות בתחום הכלכלה היא מה מקור ההבדלים הגדולים בצמיחה כלכלית בין ארצות שונות. ההבדלים בין התוצר לנפש בין ארצות גדלו באופן משמעותי מאז תחילת המהפכה התעשייתית, ובין הארצות המפותחות ובין הארצות המתפתחות נפער פער גדול במיוחד, ההולך ומתרחב. מחקרים רבים, הן תיאורטיים והן אמפיריים, מנסים לפצח חידה זו והצלחה לפי שעה אינה מלאה, אף כי חלה התקדמות רבה. אנו יודעים בוודאות כי לחינוך ולהון האנושי תפקיד חשוב בקידום הצמיחה הכלכלית, אך משתנים אלו מסבירים רק חלק מן ההבדלים בין הארצות.<sup>13</sup> אין לנו עדיין תשובות מוסכמות ומקובלות לגבי ההסברים האחרים להבדלים הגדולים בצמיחה בין ארצות. גם בנושא השפעת גודל הממשלה על הצמיחה הכלכלית נערכו מחקרים אמפיריים רבים, ותוצאותיהם לא היו חד-משמעיות. להלן סקירה קצרה של מחקרים אלו.

סוג המחקר האמפירי העיקרי הבודק את נושא הצמיחה הכלכלית קרוי "רגרסיות של צמיחה" (Growth Regressions). במחקרים אלו נערכות רגרסיות בהן המשתנה המוסבר הוא שיעור הצמיחה הממוצע של התוצר לנפש במשך על פני שנים רבות, והנתונים הם על פני ארצות רבות, כדי לקבל בדיקה סטטיסטית תקפה.<sup>14</sup> המשתנים המסבירים הם בראש ובראשונה התוצר לנפש ההתחלתי, ובנוסף לו משתנים רבים אחרים, כמו רמת ההשכלה בתחילת התקופה, מחיר מוצרי הון, יציבות פוליטית, פתיחות לסחר, מיקום גיאוגרפי של הארץ, אקלים ועוד.<sup>15</sup> אחד המשתנים הנבדקים במחקרים רבים הוא גם גודלה היחסי של הממשלה. במחקר הראשון מסוג זה, Barro (1991), נבדקה השפעת הצריכה הממשלתית ללא חינוך וביטחון. התוצאה שהתקבלה הייתה שהשפעתה על הצמיחה הכלכלית היא שלילית. אך בעקבות מחקר זה הופיעו מחקרים רבים אחרים שהראו כי תוצאה זו הייתה תלויה בתקופת המדידה, בבחירת המשתנים האחרים, וכן בשיטת הבדיקה הסטטיסטית. במאמר מאוחר יותר של תלמידו של Barro בודק (1997) Sala-i-Martin את עמידות המשתנים בהרכבים שונים שלהם. מחקר זה מצא כי גודלה של הממשלה אינו משפיע באופן מובהק על הצמיחה הכלכלית. במאמר מאוחר יותר המשתמש בשיטה אחרת, (2004) Sala-i-Martin et al, הוא מוצא כי ההשפעה של הממשלה עמידה יותר, אך עדיין ההסתברות שהשפעת משתנה זה אינה אפס

13 בסיכום של הספרות העוסקת בנושא מגיע Caselli (2005) למסקנה כי ההבדלים בחינוך יכולים להסביר עד 40% מן ההבדלים בין ארצות בתוצר לנפש.

14 אחרת לכל משק יש רק מעט נתונים, כי הממוצעים של שיעורי הצמיחה הם על פני תקופות של 10 או 20 שנים.

15 המשתנה של התוצר לנפש ההתחלתי בודק עד כמה משקים מתכנסים, ולו באופן חלקי, זה לזה. השערת ההתכנסות אומרת כי משקים עניים צומחים מהר יותר מעשירים, כלומר השפעת ההכנסה ההתחלתית צריכה להיות שלילית. ואכן תוצאה זו עולה מכל המחקרים הללו. יש לשים לב שכדי לקבל תוצר לנפש השוואתי בין ארצות יש צורך בנתונים בני השוואה, המתחשבים בכושר הקנייה (PPP). לכן מחקרים אלו הופיעו רק בתחילת שנות התשעים, כשהחלו להופיע הנתונים הדרושים.

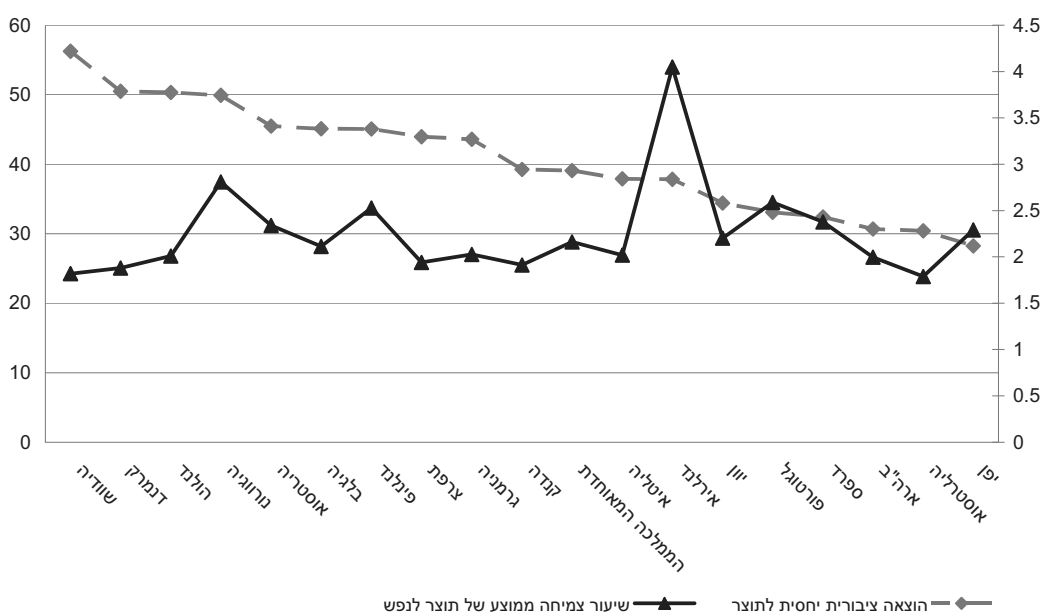
בהרכבי המשתנים השונים היא כעשירית בלבד. מחקר אחר, (Levine and Renelt (1992), הראה כי סוגיית בחירת המשתנים הנוספים ברגרסיה יכולה להשפיע במיוחד על תוצאת הרגרסיה בעיקר ביחס להשפעת גודל הממשלה, וכי טיפול בבעיה זו הופך את משתנה גודל הממשלה לבלתי מובהק.

מחקרים אחרים העלו בעיה נוספת והיא בעיית כוון ההשפעה, שכן כשם שגודל הממשלה יכול להשפיע על התוצר, כך התוצר יכול להשפיע גם על גודל הממשלה, כפי שטען חוק ווגנר, המוזכר בפרק ב' בדו"ח זה. מחקרים אלו, (Slemrod (1995, 1998) וכן (Agell et al (1999), הראו כי טיפול נכון בבעיית כוון ההשפעה מראה כי השפעת גודל הממשלה ושיעור המס על התוצר הופכות לבלתי מובהקות. שלושת המחקרים האלו התמקדו בעיקר בארצות OECD, כלומר הארצות המפותחות, ולא בכלל הארצות כמו המחקרים שלעיל, ולכן הם רלוונטיים יותר עבור ישראל, שהיא משק מפותח לכל הדעות, ודומה הרבה יותר לארצות אלו מאשר לארצות אחרות.

בנוסף למחקרים סטטיסטיים אלו בחרנו להציג לצורך המחשה את הקשר הישיר בין גודל הממשלה לצמיחה הכלכלית בארצות המפותחות, בידיעה שאין בכך משום הוכחה סטטיסטית, אלא בדיקת מתאם בעין בלבד. הנתונים הם מעשרים ארצות OECD: אוסטרליה, אוסטרליה, איטליה, אירלנד, ארצות הברית, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, יוון, יפן, נורווגיה, ניו זילנד, ספרד, פורטוגל, פינלנד, צרפת, קנדה, ושוודיה. הגרפים הבאים משווים את שיעור הצמיחה הממוצע של התוצר לנפש בכל אחת מן הארצות הללו בשנים 1970-2007 עם גודלה היחסי של הממשלה בממוצע בשנים 1970-2001. המשתנים המייצגים את גודלה היחסי של הממשלה הם גודל ההוצאה הציבורית ונטל המס (היחס בין המסים לתוצר).

תרשים 1

הוצאה ציבורית ממוצעת לעומת שיעור צמיחה ממוצע של תוצר לנפש בארצות OECD

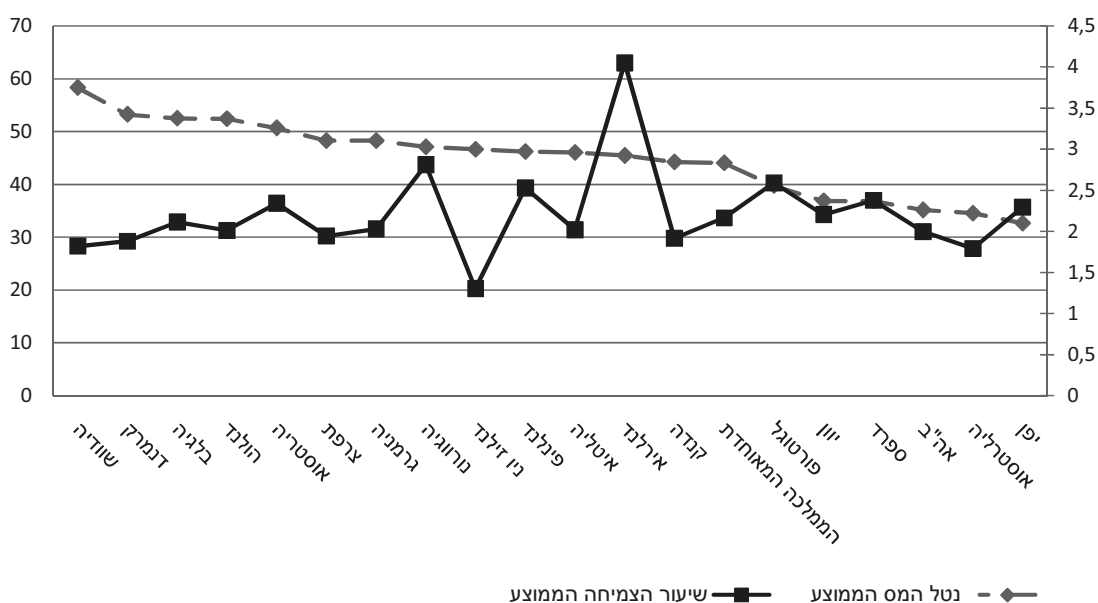


מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.

הארצות בתרשים 1 מסודרות לפי גודל יורד של ההוצאה הציבורית יחסית לתוצר, כאשר שוודיה ראשונה ויפן אחרונה. הקו היורד מייצג את הוצאות הממשלה והקו השני את שיעור הצמיחה הממוצע. גודלה של הצריכה הציבורית באחוזי תוצר מופיע על גבי הציר השמאלי ושיעור הצמיחה הממוצע בשנים 1970-2007 מופיע על הציר הימני באחוזים. כפי שניתן לראות מן התרשים יש שונות גדולה בהוצאה הציבורית, החל ב־58% תוצר בשוודיה וכלה ב־32% ביפן. למרות שונות זו השונות בשיעורי הצמיחה אינה כה גדולה (למעט אירלנד, שהיא חריגה). מן התרשים ניתן לראות כי הקשר בין גודל ההוצאה הציבורית ובין שיעור הצמיחה אינו חזק כלל ונראה כי אין מתאם של ממש בין המשתנים. המשתנה השני אותו אנו מציגים בתרשים 2 הוא נטל המס, כלומר היחס בין תקבולי המס לתוצר. הקו היורד מציג את נטל המס, כלומר המס יחסית לתוצר, והקו השני את שיעור הצמיחה הממוצע. מתרשים 2 עולה כי לפחות למראית עין אין קשר ברור בין גובה נטל המס ובין שיעור הצמיחה הכלכלית בארצות המפותחות.

תרשים 2

**נטל המס הממוצע לעומת שיעור הצמיחה הממוצע של התוצר לנפש בארצות OECD**



מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.

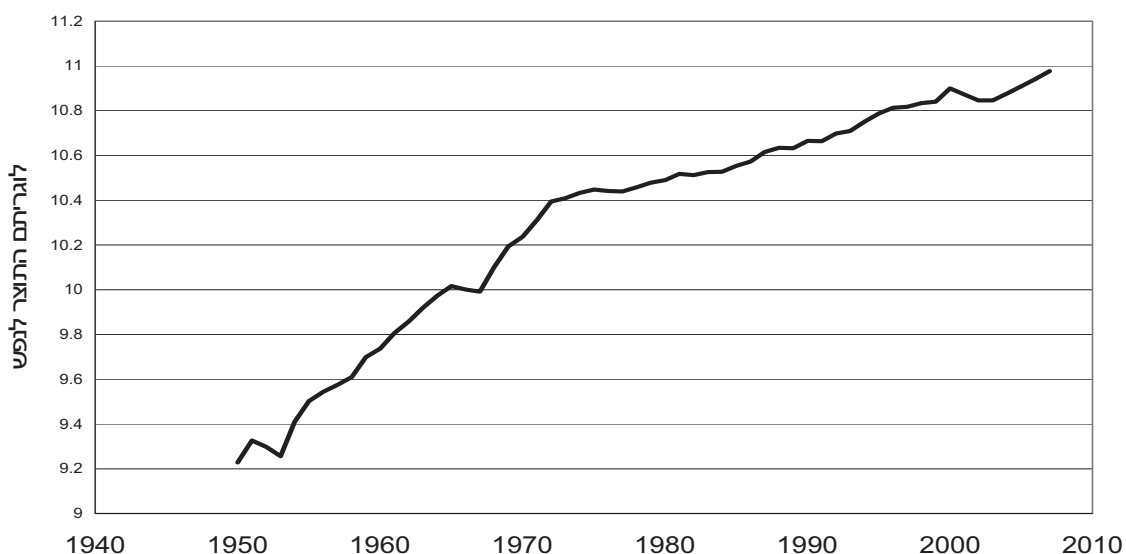
**3. הניסיון הישראלי**

מתברר כי הקשר החלש בין גודלה של הממשלה ובין שיעור הצמיחה הכלכלית, המתגלה בנתוני OECD, עולה גם מנתוני המשק הישראלי, כאשר אנו סוקרים את הצמיחה ארוכת הטווח במשק. תרשים 3 מציג את התפתחות התוצר לנפש בישראל על פני השנים. למען הדיוק התרשים מתאר את לוגריתם התוצר לנפש וזאת כדי להמחיש טוב יותר את שיעור הצמיחה, שכן זה שווה בדיוק לשיפוע הגרף כאשר אנו משתמשים בנתונים לוגריתמיים. מן התרשים עולה כי הצמיחה ארוכת הטווח בישראל מאופיינת על ידי

שתי תקופות. בתקופה הראשונה, 1950-1972, היה שיעור הצמיחה גבוה מאד והתוצר לנפש צמח בקצב ממוצע של יותר מ-5% לשנה.<sup>16</sup> לאחר 1972 ירד קצב הצמיחה לשיעור ממוצע של כ-1.6% בשנה. שיעור צמיחה זה היה יציב למדי, למעט שיעור צמיחה נמוך מעט יותר בשנות האינפלציה הגבוהה ושיעור צמיחה מעט גבוה יותר בשנות העלייה מחבר העמים בראשית שנות התשעים. בשנים 1995-2007 חזר שיעור הצמיחה הממוצע ל-1.6%.

תרשים 3

לוגריתם (לוגריתם) התוצר לנפש בישראל (במחירי 1995), 1950-2007



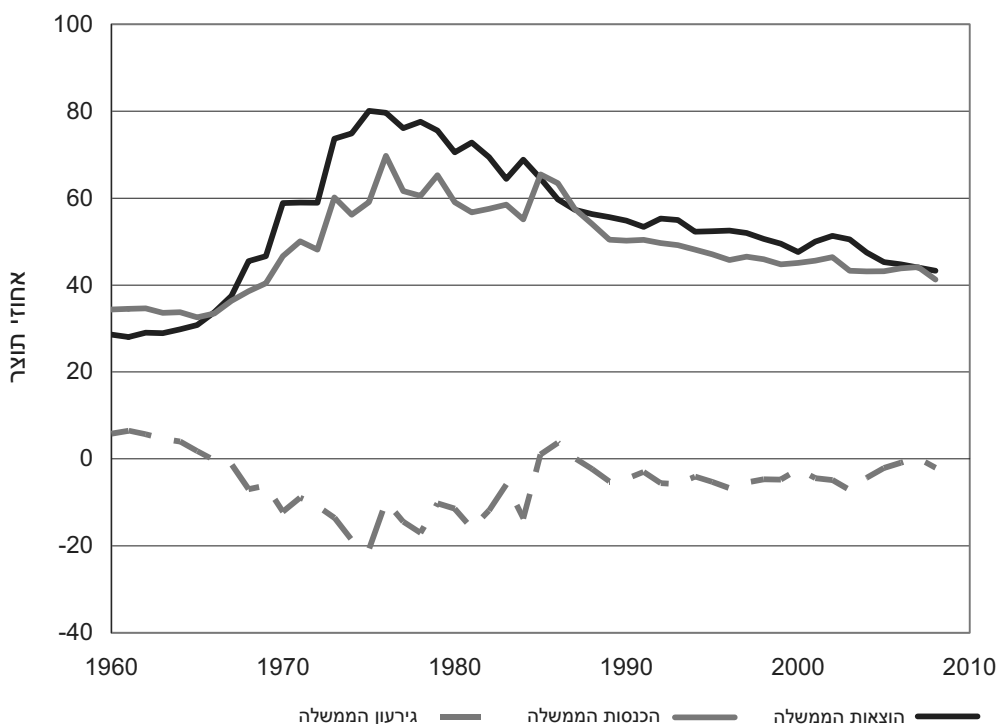
מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

אין בידינו הסבר מוסכם מדוע ירד שיעור הצמיחה בשנת 1973 ונשאר נמוך יותר עד היום. בזמנו העלו כלכלנים שונים הסברים כמו מלחמות, סיום גלי העלייה, השפעת האינפלציה ועוד, אך ברור כי רוב ההסברים הללו התייחסו לאירועים שכבר עברו מן העולם, בעוד מגמת הצמיחה עדיין יציבה למדי בשיעור של 1.6% צמיחה של התוצר לנפש. ייתכן וההסבר היחיד האפשרי הוא כי לא השנים שאחרי 1972 הן החריגות אלא השנים שקדמו להן. המשק הישראלי צמח במהירות גבוהה מאד בשנים הראשונות למדינה כדי להדביק את חזית הטכנולוגיה העולמית ומשהגיע לשם, אי אז בתחילת שנות ה-70, המשיך לצמוח בקצב הדומה לזה של שאר ארצות העולם. מתברר גם כי מקומה היחסי של ישראל ביחס לשאר ארצות העולם ברמת התוצר לנפש נשאר יציב למדי מאז 1973, והיא נמצאת במקום ה-25 בערך והתוצר לנפש בה שווה בקירוב ל-60% מזה של המשק המוביל בעולם (בדרך כלל ארצות הברית).

16 קצב מהיר אפיון גם את צמיחת היישוב היהודי בשנות המנדט הבריטי, בשנים 1922-1947. לכן ניתן לומר כי המשק הישראלי צמח בקצב מהיר כ-50 שנה עד 1972, ומאז הוא צומח בקצב מתון יותר.

אם הצמיחה בישראל עברה שינויים דרמטיים, ובשנת 1973 ירדה מגמת הצמיחה ממהירה לאטית יותר, הרי שגם גודלה של הממשלה בישראל עבר שינויים דרמטיים לא פחות ואף יותר. שינויים אלו מומחשים בתרשים 4 המציג את הוצאות הממשלה יחסית לתוצר בשנים 1960-2008. תרשים זה מראה כי הוצאות הממשלה היו נמוכות בשנות הששים, אך לאחר 1967 הן עלו באופן משמעותי והגיעו לשיא לאחר מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973. בשנים 1973-1985 הגיעו ההוצאות הציבוריות לרמה של 75% בממוצע. עלייה דרמטית זו נגרמה בעיקר על ידי הגידול בהוצאות הביטחון, אך אלו גררו עמן גם הוצאות נוספות, בעיקר הוצאות ריבית, בשל הגירעון הממשלתי שתפח ועמו החוב הציבורי, וכן הוצאות לסבסוד מוצרי צריכה, כדי למתן מעט את נזקי האינפלציה, שנגרמה גם היא על ידי הגירעון הציבורי הגדול. כדי להמחיש את המגמות הללו, תרשים 4 מציג את ההוצאות הציבוריות והן את ההכנסות ואת הגירעון.

תרשים 4  
הוצאות הממשלה, הכנסותיה והגירעון (אחוזי תוצר), 1960-2008



מקור: עיבודי המחברים מנתוני דו"ח בנק ישראל, 2008.

התבוננות משולבת בתרשים 3 ובתרשים 4 ממחישה כי הקשר בישראל בין גודלה של הממשלה ובין מגמת הצמיחה הכלכלית אינו חזק. המשק צמח בקצב גבוה גם כאשר הממשלה הייתה קטנה לפני 1967 וגם כאשר הממשלה גדלה מאד בין השנים 1967 ו-1972. אחרי 1973 התייצב המשק במגמת צמיחה נמוכה יותר. אמנם בשנים בהן הייתה הממשלה גדולה באופן חריג, 1973-1985 היה שיעור הצמיחה נמוך יותר (בממוצע 1.2% לשנה), אך אחרי 1985, כאשר הוצאות הממשלה ירדו באופן עקבי ובהדרגה עד שהגיעו

לרמה נמוכה יחסית של כ-44% מן התוצר, שיעור הצמיחה עדיין נשאר יציב למדי (למעט הצמיחה המעט גבוהה יותר בשנות קליטת העלייה מחבר העמים).

#### 4. מסקנות

מן הדיון לעיל עולה כי הקשרים בין הצמיחה הכלכלית ובין גודלה של הממשלה יחסית לתוצר אינם מובהקים וברורים. לכן שיקולי צמיחה כלכלית אינם מחייבים בהכרח גודל ממשלה כזה או אחר. אך כאן המקום גם לכמה הסתייגויות הכרחיות. נזכור כי תפקיד הממשלה אינו למקסם את שיעור הצמיחה במשק, אלא למקסם את רווחת הציבור. מכאן ניתן להסיק כמה מסקנות חשובות. ראשית, המגזר הציבורי לא יכול להיות גדול באופן מוגזם, כמו שהיה למשל בתקופת המשבר הפיסקאלי בישראל, עת הגיע ל-75% מן התוצר, כפי שרואים בתרשים 4. במקרה כזה המסים לא מדביקים את גובה ההוצאות, כי יש גבול ליכולת לגבות מסים מן הציבור. לכן ממשלה כה גדולה מובילה לגירעון ולהגדלה משמעותית של החוב הציבורי, ואולי אף לאינפלציה. לכך יש עלויות כבדות וסיכון של היציבות הפיננסית. לכן ברור כי כאשר אנו מדברים על גודלה של הממשלה אנו מתכוונים לסדרי גודל הדומים לאלו של ארצות אחרות, בין יפן וארה"ב בהן הממשלה היא כ-36% מן התוצר, עד ארצות מערב אירופה וסקנדינביה בהן גודלה של הממשלה מגיע לכל היותר ל-53% מן התוצר. זהו טווח השינויים האפשריים.

שנית, בעיית גודל הממשלה אינה רק סוגיה מקרו-כלכלית, אלא היא קשורה גם לשירותים הספציפיים יותר אותם מספקת הממשלה. ייתכן והממשלה תחליט לספק יותר חינוך, אך תסייע פחות לבריאות. ייתכן והממשלה תחליט להגדיל את דמי האבטלה והשלמת ההכנסה, אך תבחר להקטין את קצבאות הילדים. בהמשך המסמך אנו מנסים לומר כמה דברים ביתר פירוט, בעיקר בנושאי החינוך, הבריאות והרווחה. חשוב לזכור כי פה יש השפעות נפרדות על הצמיחה הכלכלית מעבר להשפעה הכוללת של גודל הממשלה. כך למשל מוסכם על כל הכלכלנים כי להשקעה בחינוך ציבורי יש השפעה חיובית על צמיחה כלכלית. לעומת זאת ברור כי קצבאות ילדים מעודדות ילודה והדבר פוגע ביכולת להעניק חינוך ראוי לכל ילד. לכן קצבאות אלו פוגעות בצמיחה הכלכלית. במלים אחרות, גם אם ההשפעה על הכלכלה ועל הצמיחה אינה מובהקת כאשר מדובר בגודל הממשלה הכולל, יש הוצאות ממשלה מפורטות, שהשפעתן הכלכלית מובהקת, ולכן מן הראוי שהשפעה זו תובא בחשבון ותהייה חלק מתהליך ההחלטה בנושא.

#### ד. אילוצים ומדיניות בישראל<sup>17</sup>

עד כה ראינו כי הגידול בממשלה בעולם המערבי הונע על ידי שילוב של גורמים כלכליים ופוליטיים. מצד אחד הבליטה המהפכה התעשייתית כמה כשלי שוק, שהיה הכרח להתמודד עמם על ידי מעורבות

17 התרומה המרכזית לפרק זה היא של מישל סטרבצ'ינסקי. תודה מיוחדת נתונה לגילה ויינברגר על העזרה בעיבודים.

ממשלתית גוברת, בעיקר בתחום החינוך, הבריאות והרווחה. מצד שני התהליך היה מלווה בויכוחים פוליטיים רבים, שכן עלותו מבחינת המיסוי רבה והוא כרוך בחלוקה מחדש משמעותית של הכנסות (income redistribution). זו הסיבה שאנו רואים הבדלים רבים בין ארצות בגודלה של הממשלה, וזו גם הסיבה שהיו תקופות בהן ממשלות קטנו ולא גדלו בארצות רבות, בעיקר בסוף המאה ה-20, אף כי על פני זמן התהליך מאופיין על ידי גידול, כפי שראינו לעיל. גם ישראל עברה תהליכים דומים של הרחבת השירותים הציבוריים לאורך זמן, ואף תקופות של צמצום שירותים אלו. עם זאת, כל סקירה של ההתפתחות הפיסקאלית של ישראל צריכה להביא בחשבון שתי תכונות ייחודיות לנו. ראשית, ישראל צמחה במהירות ורוב הקמת המגזר הציבורי התרכזה בתקופה קצרה יחסית של שנות המדינה הראשונות. שנית, ההוצאות הציבוריות בישראל כוללות הוצאות ביטחון גבוהות, ובייחוד בתקופת עליית רמת הסכסוך הישראלי-ערבי בשנים 1967-1985.<sup>18</sup> בתקופה זו אף התפתח משבר פיסקאלי, שגם הוא השפיע על הספקת השירותים הציבוריים. בסעיף זה אנו מנסים לבחון באופן סטטיסטי את התהליכים העיקריים שעברו הוצאות הממשלה בישראל בשני סעיפים מרכזיים, חינוך ורווחה. בחינה זו מבוססת על שני מאמרים של יוסף זעירא ומישל סטרבצ'ינסקי (2001, 2002).<sup>19</sup> מאמרים אלו ניתחו את המדיניות הפיסקאלית בכלל, ובתחומי הביטחון, הרווחה והחינוך בפרט, משנות הששים ועד סוף שנות התשעים. לצורך דיוני כנס קיסריה עודכנו המחקרים והתוצאות המדווחות במסמך זה בנושאי הרווחה והחינוך מסתמכות על נתונים מעודכנים עד 2007 (חינוך) ועד 2008 (רווחה). חשיבות הבדיקות הללו היא בכך שהן מאפשרות לזהות ולהפריד בין אילוצי הדמוגרפיה והכלכלה, ובין שינויים במדיניות ובהעדפות הציבוריות. כתוצאה מכך, הן נותנות מושג על סדרי הגודל האפשריים לשינוי בסעיפי הוצאה אלו.

## 1. הוצאות החינוך

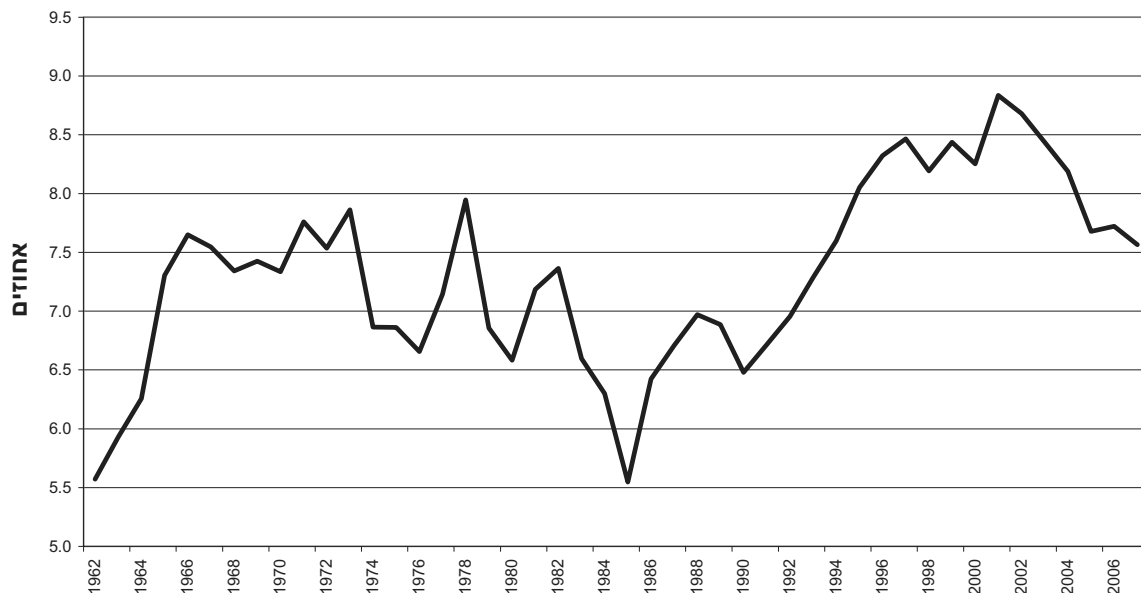
ההוצאה הלאומית לחינוך, כלומר סך ההוצאות על חינוך יחסית לתוצר, מתוארת בתרשים 5. היום ישראל מוציאה כ-7.5% מן התוצר על חינוך, כאשר זה כולל יחד את ההוצאה הציבורית וההוצאה הפרטית. במהלך התקופה עברו הוצאות החינוך שינויים רבים שעיקרם עלייה משמעותית בשנות הששים הראשונות, שנות בניית מערכת החינוך, יציבות תוך ירידה קלה בשנות השבעים והשמונים (הנפילה של הוצאות החינוך בשנים 1984 ו-1985 נראית יותר כעיוות של הנתונים בשנים של אינפלציה גבוהה במיוחד ופחות כנפילה של ממש), עלייה משמעותית בתחילת שנות התשעים, וירידה לאחר 2002.

18 מעניין שהירידה המשמעותית בהוצאות הביטחון אחרי 1985 התאפשרה לאחר הסכם השלום עם מצרים, שנחתם ב-1979, בוצע עד 1982 ושסיים למעשה את הסכסוך הישראלי ערבי המדינתי. נותר הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שפרץ בפועל בשנת 1987 ועלותו הכלכלית היא כמובן נמוכה בהרבה מהסכסוך הקונבנציונאלי.

19 זעירא וסטרבצ'ינסקי (2001) מנתחים גם את הדינמיקה של הוצאות הביטחון, אך נושא זה שייך פחות לדיון שלנו.

תרשים 5

ההוצאה הלאומית לחינוך בישראל באחוזי תוצר (במחירי 2005), 1962–2007

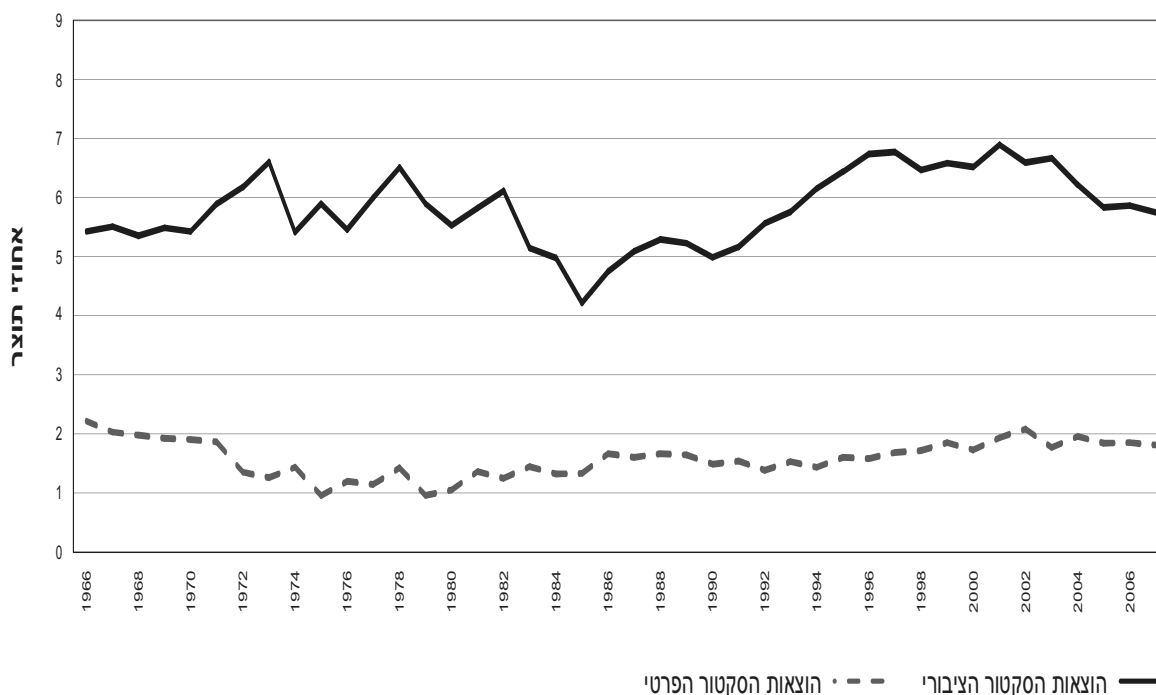


**מקור:** עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

הוצאות החינוך כוללות הן הוצאות ציבוריות והן פרטיות, כאשר כיום למעלה כ-75% מן ההוצאות הן ציבוריות. תרשים 6 מראה את ההוצאות הציבוריות והפרטיות באחוזי תוצר לאורך השנים. מתרשים זה נראה כי השינויים שחלו בהוצאות החינוך מקורם בעיקר בשינויים בהוצאות הציבוריות, בעוד שההוצאות הפרטיות עלו באופן מתון מאז שנות השבעים. כלומר ניתן לזהות עלייה בהוצאות החינוך הציבוריות בתחילת שנות הששים, ירידה הדרגתית בשנות השבעים והשמונים, עלייה משמעותית בשנים 1991–1996 וירידה בשנים 2002–2007. השאלה היא האם ניתן לבדוק מה גרם לשינויים במימון הציבורי של החינוך לאורך השנים - האם היו אלו גורמים דמוגרפיים וכלכליים שונים, או שינוי במדיניות הכלכלית, מה שנקרא לפעמים שינוי בסדרי העדיפויות?

תרשים 6

הוצאות ציבוריות ופרטיות על חינוך (באחוזי תוצר), 1966-2007



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

כדי לענות על שאלות אלו ניסה המחקר של זעירא וסטרבצ'ינסקי (2002) לנתח אילו משתנים מתואמים חיובית עם ההוצאות על החינוך, כדי להבין טוב יותר מה גורם לשינויים בהוצאות אלו. המשתנים התלויים שנבדקו היו גודל ההוצאות הריאליות, וגודל ההוצאות יחסית לתוצר.<sup>20</sup> המשתנים המסבירים הבסיסיים שנבחרו היו גודל האוכלוסייה, גובה ההכנסה (תוצר לנפש), המחיר היחסי של חינוך (נתון המחושב על ידי הלמ"ס ומשקף בעיקר את שכר המורים), וגודל הגירעון של הממשלה הרחבה. תוצאות גרסיות אלו מוצגות בלוח נ.1. בנספח. מרגרסיות אלו עולה כי אכן הוצאות החינוך עולות עם גודל האוכלוסייה ועם גובה ההכנסה, כצפוי, וכן עם מחיר החינוך. מעניין כי הגירעון מתואם חיובית עם הוצאות החינוך, אף כי בשיעור נמוך, וזה יכול להיות מכמה סיבות, שבהן נדון בהמשך. אך משהתברר כי בצורתו זו מודל הקואינטגרציה אינו מובהק, ניסה המחקר כמה משתנים מסבירים נוספים. במחקר המקורי שדן רק בנתונים עד שנת 1998 נבדקו שני משתנים שבדקו שינוי מדיניות והם הגדלת הוצאות החינוך בתחילת התקופה (שנות הששים המוקדמות), כאשר מערכת החינוך נבנתה, והגדלת הוצאות החינוך בתקופת ממשלת רבין. שני משתנים אלו נקראים Rabin ו-Initial, בהתאמה. הוספתם הפכה את מודל הקואינטגרציה למובהק וגם משתנים אלו היו מובהקים.<sup>21</sup> כלומר, הוצאות החינוך הושפעו גם

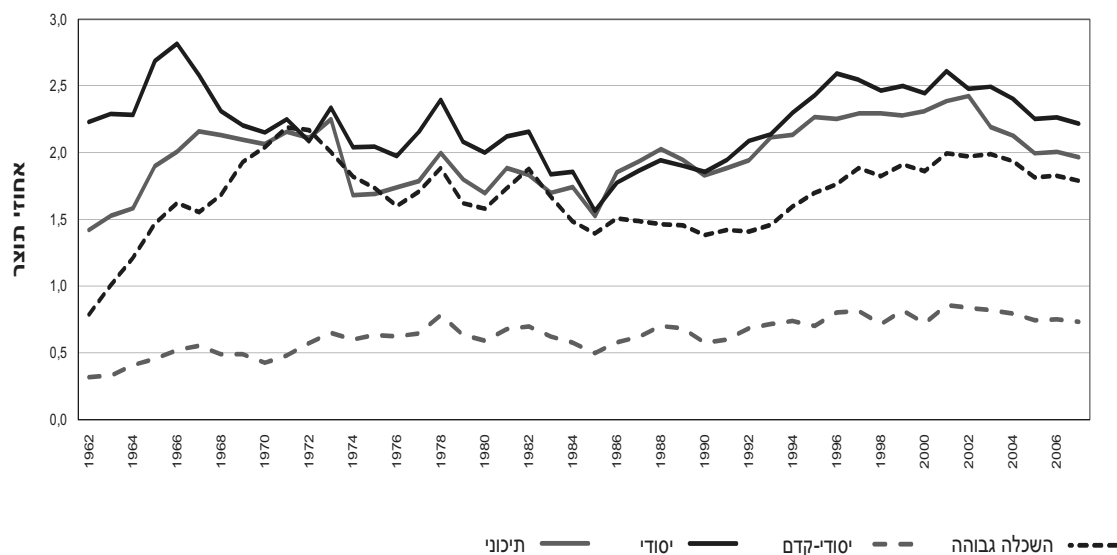
20 הבדיקות לגבי הוצאות החינוך המוחלטות היו בדיקות רגרסיה מסוג קואינטגרציה, שכן המשתנה המוסבר אינו סטציונארי. לכן בדיקות אלו בנספחים מציינות את ערכי ADF שהוא הסטטיסטי המעיד על קיום קואינטגרציה.

21 ראו טור 5 בלוח נ.1.

מגורמים דמוגרפיים כגודל האוכלוסייה, כלכליים כגובה ההכנסה במשק וגודל הגירעון, וכן משינויי מדיניות מובהקים בראשית שנות הששים ובתקופת ממשלת רבין. עם הוספת השנים האחרונות למחקר לקראת דיוני כנס קיסריה, נבדקה גם האפשרות לשינוי מדיניות נוסף בשנות האלפיים, והפעם של הורדת הוצאות החינוך. הבדיקה מראה כי הכנסת משתנה זה משפרת את מובהקות המודל עוד יותר ולכן יש בו כדי לתרום להסבר השינויים בהוצאות החינוך. כלומר נראה כי מאז שנת 2002 חל שינוי במדיניות ההקצאה הממשלתית לחינוך המורידה את הוצאות החינוך לעומת גודל ההוצאות המנובא על ידי המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים. תרשים 7 מציג את הוצאות החינוך יחסית לתוצר בכל רמות החינוך והוא מאושש ממצא זה. אחרי 2002 יש ירידה של הוצאות החינוך בכל הרמות. מעניין כי הירידה הגדולה ביותר היא בהוצאה על החינוך התיכוני.

תרשים 7

הוצאות הממשלה לחינוך לפי רמות (באחוזי תוצר), 1962-2007



**מקור:** עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

פה המקום לדון בקצרה בקשר החיובי שבין גודל גרעון הממשלה והוצאות החינוך. קשה להסביר קשר זה שכן יש נטייה לצפות לקשר הפוך, שכאשר הגירעון גדל יהיה יותר לחץ על הקטנת הוצאות החינוך. הסבר אפשרי אחד הוא שהקשר משקף תקופות של צמצום. אם הדרך להקטין את הגירעון התקציבי היא גם על ידי הקטנת הוצאות החינוך, הרי שיווצר מתאם חיובי בין הגירעון ובין הוצאות החינוך. הסבר נוסף הוא סיבתיות הפוכה, מהוצאות החינוך לגירעון, כאשר הגדלת הוצאות החינוך מגדילה את הגירעון.

בהמשך בדק המחקר את השפעת המשתנים השונים על הוצאות הממשלה יחסית לתוצר. בבדיקה זו אפשרה לבדוק משתנים דמוגרפיים מפורטים יותר מגודל האוכלוסייה הכללית. תוצאות בדיקות אלו מוצגות בנספח בלוח נ.2. באופן כללי, רגרסיות אלו מאשרות את תוצאות הבדיקות הקודמות. השפעת הגירעון בתקציב דומה, תקופת שנות הששים ותקופת ממשלת רבין השנייה הן אכן שנים של מדיניות

מכוונת להגדלת הוצאות החינוך, בעוד שאחרי 2002 יש מדיניות הפוכה, אף כי משתנה זה אינו מובהק. כמו כן מתברר כי אם שיעור הילדים בגילאי 5-14 באוכלוסיה גדל, הוצאות החינוך גדלות, בעוד שיעור גילאי 15-19 באוכלוסיה משפיע באופן שלילי על הוצאות החינוך. ממצאים אלו מעידים על עלות גבוהה יותר של חינוך יסודי מחינוך תיכוני, תוצאה מעניינת שאין לנו הסבר מספק לה. בדיקה דומה של הוצאות החינוך הציבוריות (ללא החלק הפרטי בהוצאות) מובילה לתוצאות דומות, ובה הירידה בהוצאות החינוך הציבוריות לאחר 2002 הופכת להיות מובהקת מבחינה סטטיסטית. תוצאה זו מתחזקת כאשר בודקים את המשתנים השונים המשפיעים על ההוצאות הפרטיות על חינוך. מתברר כי על כל שקל המקוצץ מן החינוך הציבורי גדלות ההוצאות הפרטיות על חינוך בשלושים עד ארבעים אגורות. כלומר יש קיזוז גדול למדי של קיצוצים בחינוך הציבורי. לכן הקיצוץ בחינוך הציבורי אחרי 2002 נראה פחות בנתוני הוצאות החינוך הכלליות ויותר בהוצאות הציבוריות.

בדיקות נוספות שנערכו התייחסו להוצאות החינוך ברמות השונות, רמת הגן, בית הספר היסודי, בית הספר התיכוני וההשכלה הגבוהה. התוצאות היו דומות למדי לתוצאות לגבי ההוצאות הכלליות למעט ההבדלים הבאים. ירידת הוצאות הממשלה בשנות האלפיים הייתה מובהקת לגבי החינוך התיכוני, תוצאה אותה ניתן לראות גם ישירות בתרשים 7, אך היא מקבלת אישוש מן הניתוח הסטטיסטי. הקשר בין הגירעון ובין הוצאות החינוך בגיל הגן הוא הגדול והמובהק ביותר. כלומר, בעת קיצוץ תקציבים לשם הקטנת הגירעון נפגעים בראש ובראשונה ילדי הגנים. תוצאה מעניינת אחרת היא כי לשיעור גילאי 20-24 באוכלוסיה יש קשר חיובי עם ההוצאות על השכלה גבוהה, כמצופה, אך קשר שלילי עם כל שאר סעיפי הוצאות החינוך, בגן, ביסודי ובתיכוני. ממצא מעניין אחר הוא כי לשיעור התלמידים הערבים בכלל התלמידים יש השפעה שלילית על ההוצאות ברמת הגן וברמת בית הספר היסודי. הקשר עם ההוצאות ברמת בית הספר התיכון שלילי אך פחות מובהק. ממצאים אלו עולה כי תקציבי החינוך לתלמידים ערבים נמוכים מאלו של שאר התלמידים.

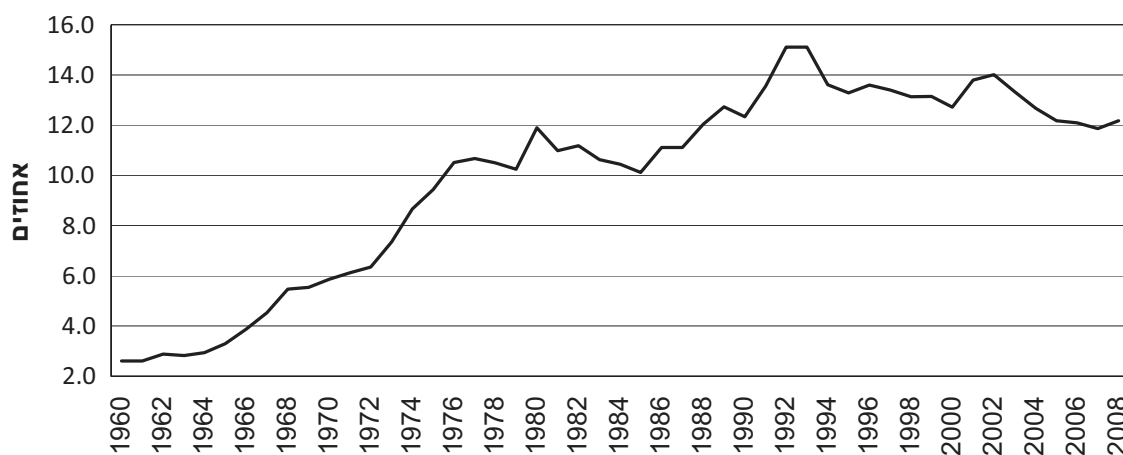
ממחקר זה ומעדכונו לשנים האחרונות עולות כמה מסקנות. ראשית, חלק גדול מן הדינאמיקה של הוצאות החינוך קשור לאילוצים דמוגרפיים וכלכליים, כמו גידול קבוצות הגיל של התלמידים בכל רמה, שיעור התלמידים הערבים מכלל התלמידים, רמת ההכנסה במשק, וגודל גירעון הממשלה. קשרים אלו מן הסתם לא ישתנו בעתיד, ולכן מטיל הדבר מגבלות מסוימות על גודל הוצאות החינוך. אך עם זאת, אנו רואים כי יש תקופות בהן מונהגת מדיניות ברורה של שינוי בהוצאות החינוך, כמו בשנות הששים, כאשר הוקמו נדבכים רבים של מערכת החינוך, או כמו בתקופת הכהונה השנייה של יצחק רבין, בה הוגדלו תקציבי החינוך באופן עקבי במשך כל הקדנציה שלו. מחקרים אלו גם מראים ששנות האלפיים מאופיינות על ידי מדיניות מכוונת של הקטנת הוצאות החינוך. גודל השינויים בתקופות כאלו, בייחוד בתקופת רבין מחד ובשנות האלפיים מאידך, נותנים לנו מושג על דרגות החופש לשינוי הוצאות החינוך בישראל. אנו נשוב לנושא החינוך בפרק השוואות הבינלאומיות.

## 2. הוצאות הרווחה

המחקר השני, זעירא וסטרבצ'ינסקי (2001), בדק באופן כללי את הירידה בהוצאות הממשלה לאחר ייצוב המשק בשנת 1985, אך התמקד גם בנייתוח כמה הוצאות מפורטות וביניהן תשלומי ההעברה, כלומר הוצאות הרווחה. תרשים 8 מציג הוצאות אלו כחלק מן התוצר לאורך התקופה בה יש לנו נתונים. אנו

רואים כי מערכת הרווחה עוברת תהליך בנייה והקמה בתחילת התקופה, והוצאותיה גדלו מרמה של 3% מן התוצר לרמה ממוצעת של כ-12% תוצר מאמצע שנות השבעים. במהלך שנות התשעים יש גידול זמני בהוצאות הרווחה, הקשור כנראה לגל העלייה מארצות חבר העמים, שהגדיל את שיעורי האבטלה במשך לכמה שנים וכן הגדיל את אוכלוסיית הקשישים במדינה.<sup>22</sup> גידול דומה, הקשור מן הסתם למיתון שעבר המשק באותן שנים, אנו רואים גם בשנים 2002-2003. אף שהוצאות הרווחה עברו פחות שינויים ותנודות מהוצאות החינוך, ערך המחקר בדיקות סטטיסטיות שונות כדי לזהות משתנים שיכולים להסביר את השינויים שחלו עם השנים בהוצאות הרווחה. שלושה משתנים עיקריים נמצאו כקשורים באופן הדוק לשינויים בהוצאות אלו. הראשון הוא כמובן שיעור האבטלה במשק. זה קשור באופן כמעט אוטומטי בחלק מתשלומי ההעברה, בעיקר דמי אבטלה ותשלומי הבטחת הכנסה, אך הוא משפיע מן הסתם גם בעקיפין על מדיניות הרווחה. המשתנה השני הוא שיעור הקשישים באוכלוסייה, כלומר שיעור המבוגרים מגיל 65 באוכלוסייה. שיעור זה משפיע גם הוא, הן ישירות, על קצבאות הזקנה, והן בעקיפין על מדיניות הרווחה. המשתנה השלישי שנבדק הוא רמת אי-השוויון במשק. משתנה זה, הקשור גם לשיעור העוני, יכול להשפיע על תשלומי ההעברה בדרכים שונות. כפי ששינויים אפשריים במדיניות נבדקו ביחס להוצאות החינוך, נבדק הנושא גם ביחס לתשלומי ההעברה, כדי לנסות ולזהות תקופות שבהן היו מעבר לשינויים באבטלה, בשיעור הקשישים ובאי השוויון, גם שינויי מדיניות ביחס לרווחה.

תרשים 8  
תשלומי העברה כאחוז מן התוצר, 1960-2008



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

22 שיעור האבטלה החל לעלות עוד לפני גל העלייה בשנת 1989, שהייתה שנת מיתון. שיעור האבטלה עלה עוד יותר בהמשך והגיע ללמעלה מ-11% בשנת 1993, אך ירד במהירות עם קליטת העולים והגיע לרמה הממוצעת כבר בשנת 1996. עובדות אלו תואמות את תרשים 9.

תוצאות הבדיקות הסטטיסטיות מובאות בלוח 4.נ שבנספח, והעיקרית שבהן מוצגת בטור 7. טור זה מציג את המשתנים העיקריים המסבירים את (או נכון יותר לומר מתואמים עם) השינויים בתשלומי ההעברה כחלק מן התוצר. כל שלושת המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים שתיארנו לעיל אכן מובהקים ביחס לתשלומי ההעברה. שיעור הקשישים במשק משפיע באופן חיובי וחזק על הוצאות הרווחה. גם שיעור האבטלה משפיע באופן משמעותי וחיובי על תשלומי ההעברה. המשתנה השלישי הוא אי־השוויון בהכנסה, אותו אנו מודדים כיחס בין ההכנסה הממוצעת להכנסה החציונית.<sup>23</sup> ככל שיחס זה יותר גבוה אי־השוויון גדול יותר. מן המחקר עולה כי למשתנה זה השפעה שלילית מובהקת מאד על תשלומי ההעברה. תוצאה זו אינה צפויה, שכן היינו מצפים שעליית אי־שוויון, המלווה בעליית העוני, תגרום להגדלת תשלומי ההעברה ולא להקטנתם. אך תוצאה זו מופיעה בכל הרכבי האמידה הסטטיסטית שניסינו ולכן לא ניתן לפקפק בה ויש לנסות להסבירה. דרך אחת להסבירה היא שהרחבת אי־השוויון שינתה את יחסי הכוחות הפוליטיים וכתוצאה מכך הקטינה את הנכונות הפוליטית לצמצם פערים על ידי הגדלת קצבאות. ייתכנו בהחלט גם הסברים אחרים.

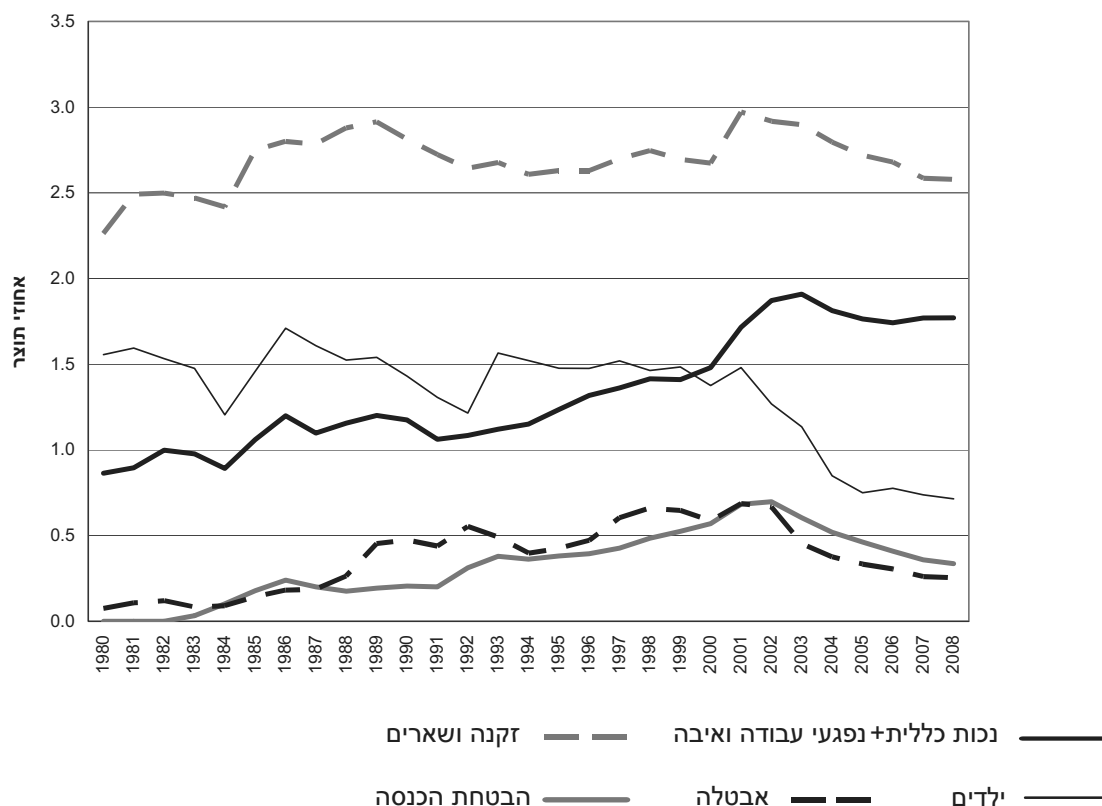
כדי לבדוק השפעת משתנים פוליטיים על מדיניות הרווחה בנוסף לשלושת המשתנים לעיל ערכנו בדיקה בה הוספנו לשלושת המשתנים הללו את כל אחד ממושבי הכנסת בישראל. מתברר כי התקופות העיקריות בהן היה שינוי מובהק במדיניות היו בכנסת ה־13, בעת ממשלת רבין, כאשר השפעתה חיובית, ובכנסת ה־16, בעת ממשלת שרון, כאשר ההשפעה היא שלילית וחזקה עוד יותר. כתוצאה מכך נבדקה אפשרות לשינוי מדיניות בכיוון של צמצום תשלומי ההעברה בשנות האלפיים ונמצא כי אכן בשנים 2002–2005 חל צמצום משמעותי בהוצאות הרווחה, מעבר להשפעת המשתנים הדמוגרפיים והכלכליים.<sup>24</sup> כמובן שממצא זה אינו מפתיע את מי שחי בישראל בשנים אלו, אך יש לזכור כי הרבה מן השינויים השוטפים במדיניות הקצבאות ניתן לפרש כתגובה לשינויים במשתנים הדמוגרפיים או הכלכליים, כפי שמחקר זה מראה, שכן משתנים אלו מסבירים את רוב השינויים במדיניות עד 2002. השינוי שחל אחרי 2002 הוא מעבר להשפעות אלו ולכן ניתן לפרשו כשינוי מדיניות של ממש. כדי להמחיש זאת ניתן לראות גם את פירוט תשלומי ההעברה לסעיפיהם השונים, המופיעים בתרשים 9. פירוט זה ממחיש עוד יותר את השינוי שחל מאז שנת 2002 ומראה כי אכן מדובר בשינוי מדיניות ולא רק בתגובה לנסיבות שהשתנו.

---

23 ההכנסה הממוצעת וההכנסה החציונית נמדדות כמובן כהכנסות ברוטו ולא נטו, כדי לא לשקף את תשלומי ההעברה, שהם המשתנה המוסבר במחקר.

24 נבדקו השפעות של שינויי מדיניות בתקופות שונות ונבחרה התקופה שהגדילה את המובהקות הסטטיסטית בצורה המרבית.

תרשים 9  
 סעיפי תשלומי ההעברה, 2008-1980



מקור: עיבודי המחברים מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועיבודי בנק ישראל.

## ה. השוואות בינלאומיות

### 1. התוצר לנפש

ישראל נמנית היום עם המדינות המפותחות בעולם. המדד המקובל להשוואה בין מדינות הוא התוצר לנפש, כאשר הוא מחושב בעזרת כוח קניה (PPP), כדי לאפשר השוואה ריאלית בין ארצות. מדד זה של תוצר או תוצר לנפש בר השוואה מחושב על ידי כמה גופי מחקר, כמו קרן המטבע הבינלאומית, הבנק העולמי, Penn World Tables, אוניברסיטת גרונינגן, ועוד. תרשים 10 מציג את התוצר לנפש בארצות שונות בסדר יורד, כאשר מקור הנתונים הוא קרן המטבע הבינלאומית (IMF). מתרשים זה עולה כי ישראל מוקמה בשנת 2006 במקום 24 בעולם, ושהתוצר לנפש בישראל היה מעט פחות מ-60% מן התוצר לנפש בארה"ב.<sup>25</sup> יחס זה נשמר כבר שנים רבות, מאז שנות השבעים, והוא מראה כי ישראל שומרת על

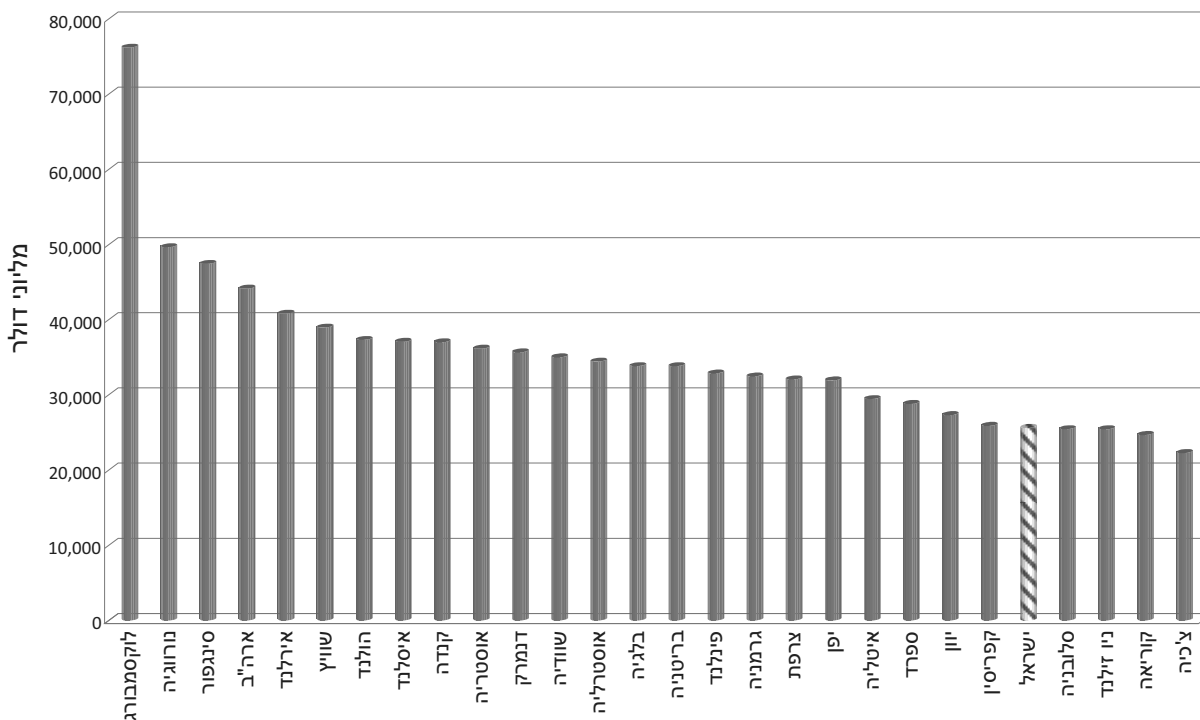
25 מן הרשימה הוסרו כמה ארצות ערים וכן כמה יוצאניות נפט מהמפרץ הפרסי, שהשוואת המגזר הציבורי אליהן בעייתית, שכן עסקי הנפט בארצות אלו שייכים למדינה, כך שאין בהן כמעט מגזר פרטי רגיל.

גודלה הרצוי של הממשלה - בין כלכלה לפוליטיקה

מקומה יחסית לארצות המפותחות, לא מתקדמת, אך גם לא נסוגה.<sup>26</sup> שלושים המדינות המפותחות, שישראל נמנית עמן תהינה קבוצת הייחוס העיקרית בהשוואות הבינלאומיות שנערוך.

תרשים 10

### התוצר לנפש בהשוואת כוח הקניה של המדינות העשירות בעולם, 2006



מקור: עיבודי המחברים מנתוני IMF.

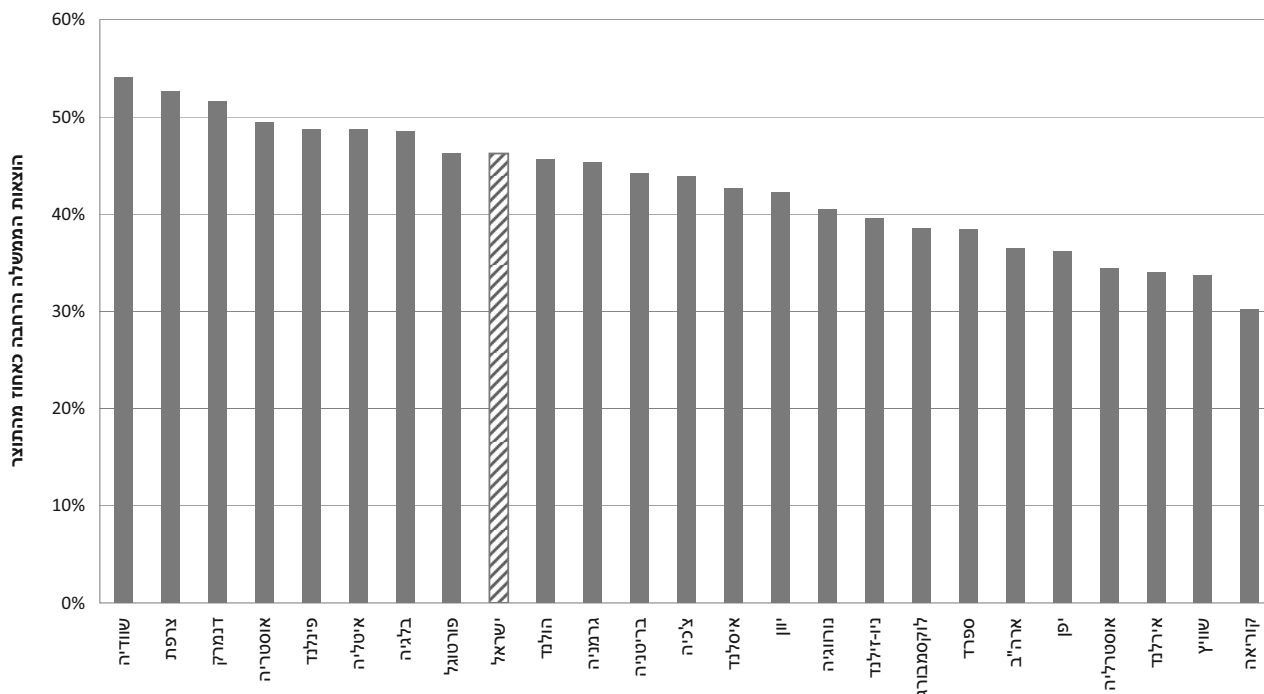
## 2. גודל הממשלה

האם הממשלה בישראל גדולה יחסית לארצות אחרות? התשובה לכך נעוצה גם היא בהשוואה של גודלה של הממשלה יחסית לתוצר על פני ארצות. תרשים 11 מציג השוואה כזו של הוצאות הממשלה הכוללות יחסית לתוצר בין הארצות המפותחות בעולם. על פי השוואה זו הממשלה בישראל גדולה יחסית, אך לא באופן חריג, והיא נמצאת במקום ה-9 ברשימה, כשכרוב ארצות מערב אירופה ממשלה גדולה יותר.

26 חשוב לציין כי מבחינת תוצר לעובד ישראל ממוקמת גבוה יותר מאשר ביחס לתוצר לנפש, בשל שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית בישראל. לכך כמה סיבות כמו השירות הארוך בצבא הסדיר, וכן שיעורי השתתפות נמוכים של חרדים ושל נשים מוסלמיות.

תרשים 11

השוואה בינלאומית של הוצאות הממשלה הרחבה יחסית לתוצר, 2006

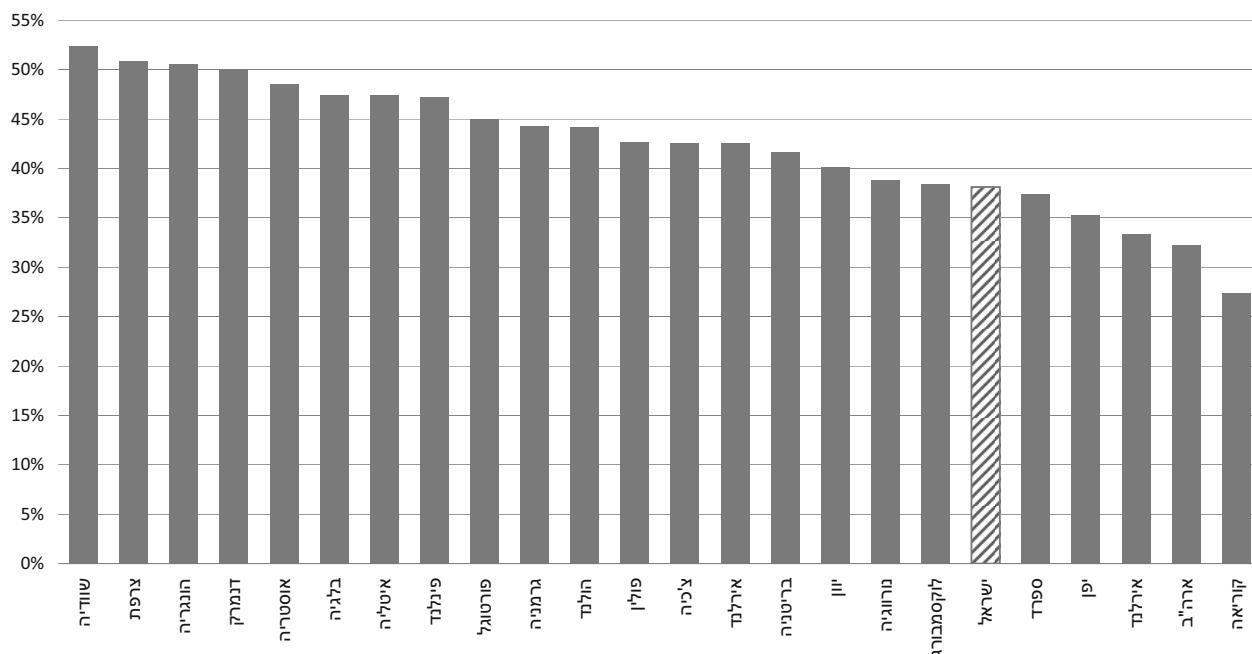


מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.STAT.

אך השוואה כזו של ישראל עם ארצות אחרות מגלה רק חלק מן התמונה. היא מראה את צד עלות הממשלה, אך לא את צד השירותים החברתיים שהממשלה מספקת, שכן הוצאות הביטחון בישראל גבוהות באופן משמעותי יותר מאשר בכל שאר הארצות המפותחות. לכן רצוי להוסיף גם השוואה ללא הוצאות הביטחון, כדי לקבל תמונה רחבה יותר של ישראל יחסית לארצות אחרות. אם אנו מפחיתים את הוצאות הביטחון, כפי שנעשה בתרשים 12, מתקבלת כמובן תמונה שונה לגמרי. ההוצאה היחסית על שירותים ציבוריים בישראל יורדת מ-46% ל-38% והיא מתמקמת עתה במקום ה-19, בין הממשלות הקטנות יחסית. לסיכום, עלות הממשלה בישראל גבוהה יחסית, אף כי אינה בין הגבוהות ביותר, אך היא מספקת שירותים ציבוריים במצומצם וברמה נמוכה יחסית, בשל הוצאות הביטחון הגבוהות.

תרשים 12

השוואה בינלאומית של הוצאות הממשלה הרחבה ללא ביטחון יחסית לתוצר, 2006

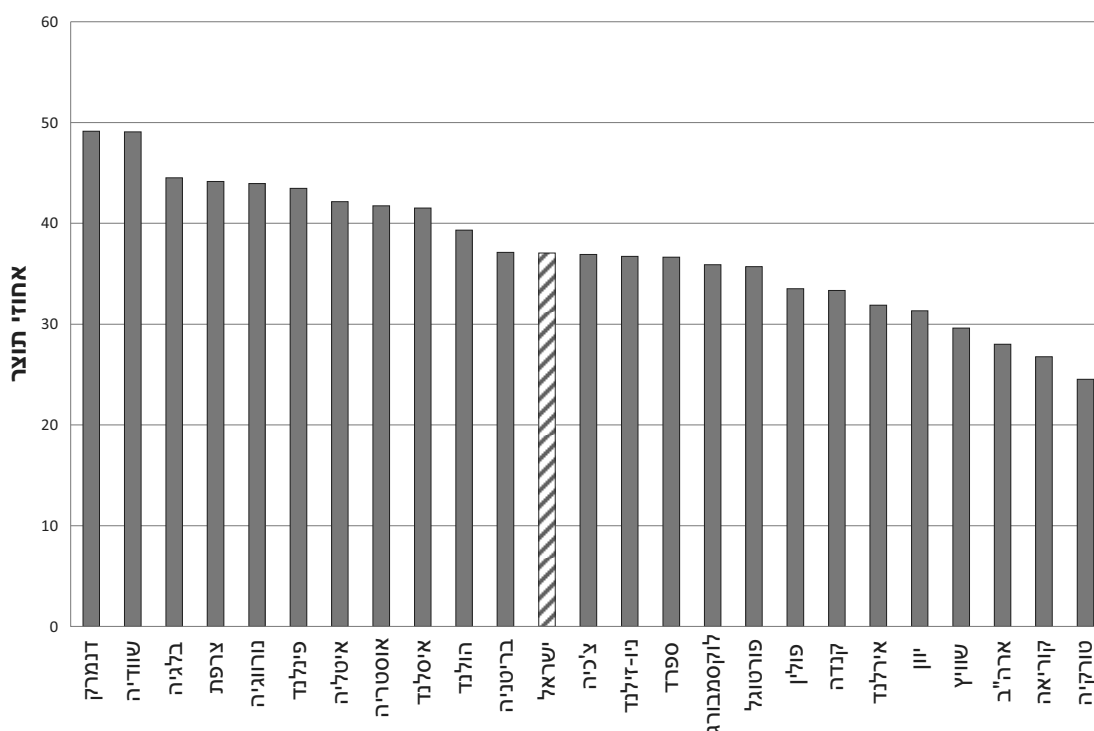


מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.STAT.

לבסוף נציג בתרשים 13 השוואה בינלאומית של נטל המס, כלומר של המסים חלקי התוצר במדינות המפותחות. חשוב לציין כי בדרך כלל לממשלות יש גירעון, אף אם קטן, וכן יש להן הכנסות שלא ממסים. בישראל ההכנסות שלא ממסים גבוהות יחסית, בשל הסיוע האמריקאי ובשל החברות הממשלתיות. לכן יש לצפות כי נטל המס בישראל יהיה פחות גבוה יחסית לארצות אחרות מאשר הוצאות הממשלה, ואכן כך עולה מתרשים 14, לפיו ממוקמת ישראל במקום ה-12 בין המדינות המפותחות מבחינת נטל המס שלה.

תרשים 13

נטל המס בארצות המפותחות, 2006



מקור: עיבודי המחברים מנתוני OECD.STAT והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

### 3. חינוך

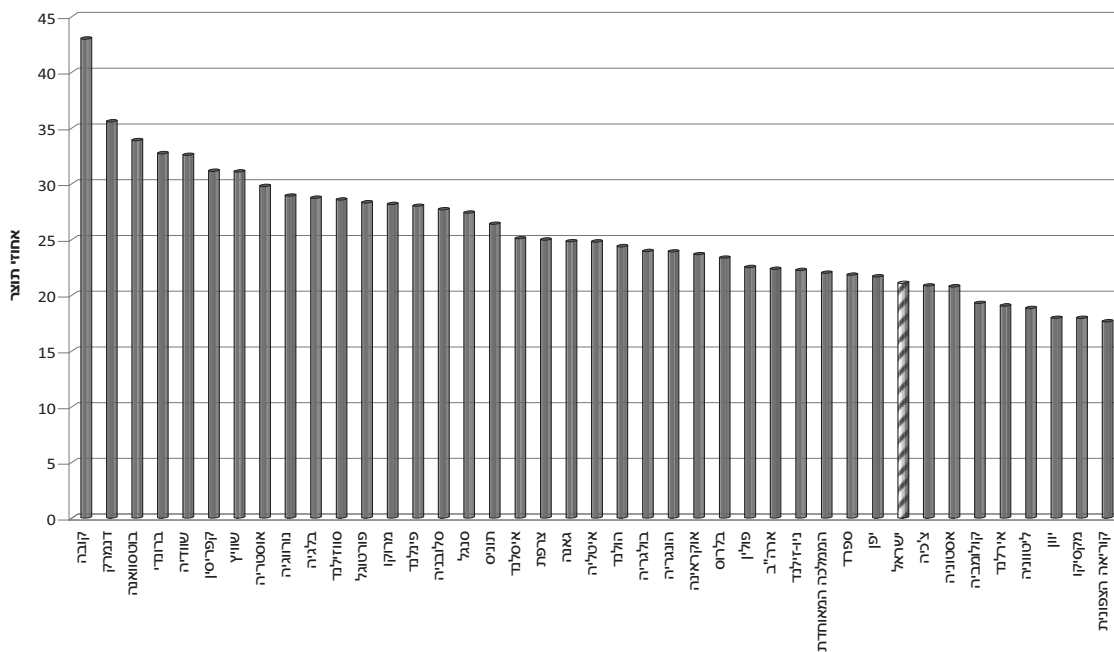
במהלך ההיסטוריה הקצרה שלה הגיעה ישראל להישגים בלתי רגילים בתחום החינוך. מאז החלת חוק חינוך חובה בשנת 1949 הורחבה מערכת החינוך והתפתחה בצורה בלתי רגילה בכל הרמות, יסודי, תיכוני וההשכלה הגבוהה. מושג על הישגי המערכת ניתן לקבל מן הנתונים הבאים. בשנת 1961 היו 59% מן המבוגרים בעלי 8 שנות לימוד ופחות, 32% היו בעלי השכלה תיכונית, ורק ל-9% הייתה השכלה על תיכונית. בשנת 2004 היו רק 13% בעלי 8 שנות לימוד ופחות, ל-47% הייתה השכלה תיכונית, ולמעלה מ-43% היו בעלי השכלה על תיכונית. מהפכה כה גדולה בהשכלה בתקופה כה קצרה היא הישג שקשה להמעט בערכו.

אך בשנים האחרונות גוברת המודעות בציבור לכך שמערכת החינוך בישראל נחלשה והדבר בא לידי ביטוי בעיקר בהישגים הנמוכים של ישראל במבחני פיזה (PISA – Program for International Student Assessment), שהם מבחנים השוואתיים בינלאומיים. במבחני פיזה האחרונים, שנערכו בשנת 2006, יצאה ישראל במקום ה-40 במבחני הקריאה והמתמטיקה, ובמקום ה-39 במדעים. מיקום זה עומד בסתירה עמוקה לדימוי העצמי של ישראל כחברה המשקיעה הרבה בחינוך והרואה בחינוך ערך ויעד בעל חשיבות ובעל מסורת ארוכה בעם היהודי. מבחני פיזה מראים שלא רק הציון הממוצע בישראל הוא גבוה אלא גם השונות בתוצאות בין בתי הספר השונים גבוהה יחסית לארצות אחרות. כלומר התוצאות מלמדות על אי-שוויון גבוה יחסית בתחום החינוך בישראל.

לא נוכל לדון פה במלוא העומק בשאלה מה הסיבות להישגים הנמוכים של בתי הספר בישראל, שכן הדבר מצריך מחקר מלא ונפרד בנושא, אך ננסה להתייחס לכך באופן ראשוני ביותר. נשמעת בציבור טענה כי הבעיה של מערכת החינוך אינה במשאבים, שכן ישראל מוציאה סכומים רבים על חינוך, אלא הבעיה היא בחוסר יעילות של מערכת החינוך. היא פועלת ללא תמריצים מספיקים או נכונים ולכן אין היא עושה שימוש מספיק במשאבים שבידה. טענה זו נשמעת בדרך כלל להצדקת הצעות שונות לרפורמות בחינוך ברמות השונות, כמו "רפורמת ועדת דוברת". בדרך כלל קשורה הטענה לכך שהוצאות החינוך בישראל כאחוז מן התוצר הן גבוהות יחסית לארצות אחרות. אך מדד זה אינו מתאים כל כך להשוואות בינלאומיות, משום שאינו מביא בחשבון את כמות התלמידים בכל ארץ. ישראל היא מדינה בעלת שיעור ילודה גבוהה ולכן בעלת מספר גדול יחסית של תלמידים. לכן הוצאות חינוך כוללות אינן המדד המתאים, אלא דווקא ההוצאה לתלמיד. המדד בו משתמשים בדרך כלל להשוואה בינלאומית בהשקעה בחינוך הוא הוצאות החינוך לתלמיד במוצע יחסית לתוצר לנפש במדינה. מדד זה מתקבל כאשר מחלקים את הוצאות החינוך כחלק מן התוצר בחלקם של התלמידים באוכלוסיה.<sup>27</sup> יתר על כן, לצורך ניתוח המדיניות יש להשוות את ההוצאה הציבורית לחינוך. ההוצאה הפרטית, בעיקר ברמה שעד סיום תיכון, באה בעיקר מקרב האוכלוסיות החזקות, שבתו הספר שלהן טובים יותר ממילא. לכן הוצאה פרטית זו אינה פותרת את בעיית החינוך, ובודאי לא את בעיית אי השוויון בחינוך. חשוב לציין כי בישראל חלקה של הממשלה הרחבה בהוצאות החינוך הוא כ-75% ושיעור זה נמוך מהממוצע בארצות OECD, שהוא למעלה מ-80%. תרשים 14 מציג את ההוצאות הציבוריות על חינוך לתלמיד בסדר יורד בין הארצות השונות.

תרשים 14

**ההוצאה הציבורית לחינוך לתלמיד ביחס לתוצר לנפש, 2005**



מקור: עיבודי המחברים מנתוני UNESCO.

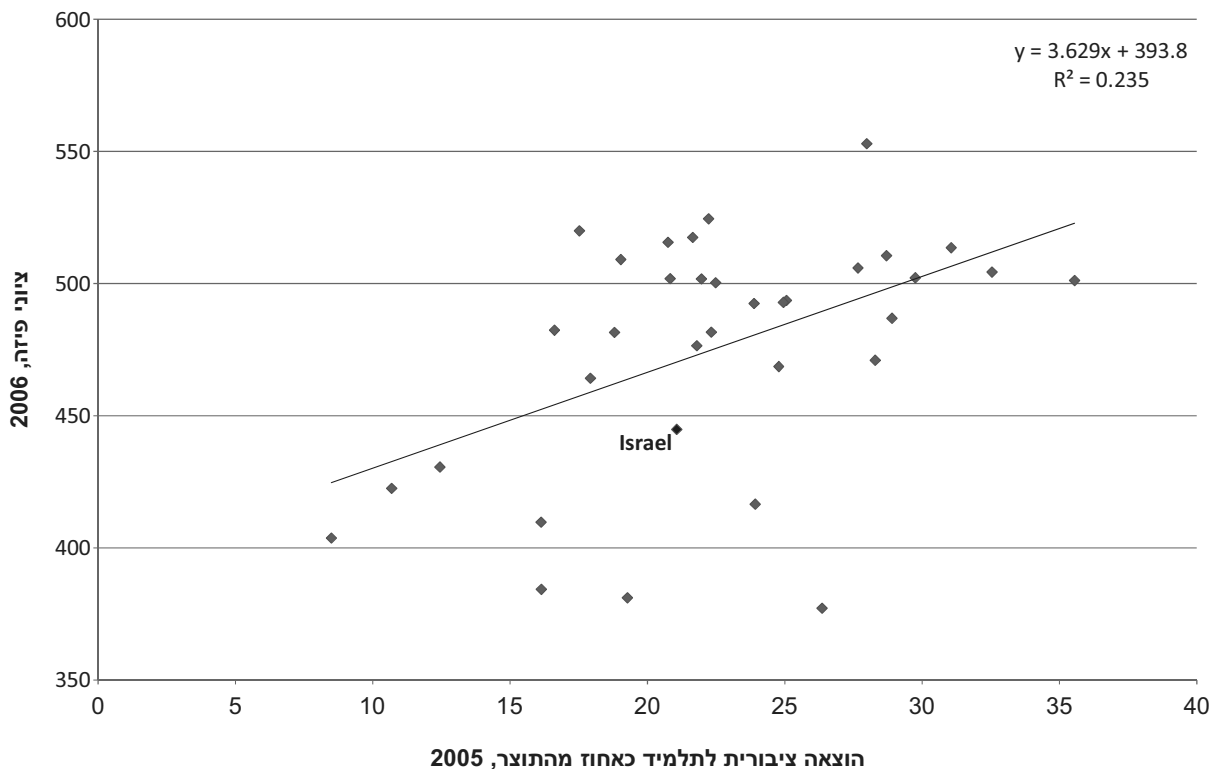
27 בהנחה ששכר מורים קרוב להכנסה לנפש במדינה הרי שמדד זה ניתן לפירוש כמדד למספר המורים לכל תלמיד במערכת החינוך.

כפי שאנו רואים מתרשים זה ישראל ממוקמת במקום ה-33 בעולם ברמת ההוצאות לתלמיד. לפנייה נמצאות גם כמה ארצות מתפתחות, שיתכן והסיבה למקומן הגבוה הוא ההכנסה הנמוכה בהן, אך לפנייה נמצאות גם מדינות מפותחות רבות. מעיון פרטני יותר בנתונים עולה כי מיקומה של ישראל יחסית לארצות אחרות שונה באופן משמעותי ברמות החינוך השונות. בהוצאה לתלמיד בחינוך היסודי ממוקמת ישראל גבוה הרבה יותר במקום ה-17, אך בחינוך התיכון היא ממוקמת במקום ה-38, ובחינוך הגבוה היא ממוקמת בהוצאה הציבורית לתלמיד במקום ה-34. כדי ללמוד על מקומה של ישראל יחסית לארצות המפותחות נשווה אותה למועדון הארצות בעלות התוצר לנפש הגבוה יותר או בסביבת התוצר לנפש בישראל. ביחס למועדון זה ממוקמת ישראל במקום ה-19 בהוצאה לתלמיד. גם יחסית למדינות המפותחות ממוקמות ההוצאות לתלמיד באופן שונה בהתאם לרמת הלימוד. בהוצאות לתלמיד בחינוך היסודי ממוקמת ישראל במקום ה-11, בהוצאה הציבורית בחינוך התיכוני היא ממוקמת במקום ה-13 ובהוצאה הציבורית לתלמיד בהשכלה הגבוהה במקום ה-20 ביחס לארצות המפותחות.

תוצאות אלו ניתן להשוות למקומה של ישראל במבחני פיזה יחסית למדינות המפותחות (אף כי הצלחת מדינות מתפתחות רבות וכן מדינות מחבר העמים לשעבר במבחני פיזה מזכירה את האמירה "היזהרו בבני עניים שמהם תצא תורה"). יחסית למדינות אלו ממוקמת ישראל במקום ה-26 במתמטיקה ובמקום ה-25 בקריאה ובמדע. מנתונים אלו, והם אינם תחליף למחקר יסודי יותר של הנושא, אלא מהווים מבט ראשוני בלבד, עולה כי מקומה הנמוך של ישראל במבחני פיזה, המהווה מדד מסוים לירידה ברמת החינוך, קשור הן לתקציבים נמוכים והן לבעיית תפקודה של המערכת, בעיקר בתחום החינוך היסודי, שתקציביו גבוהים יחסית. כדי לראות זאת באופן כמותי יותר מוצגת בתרשים 15 דיאגרמת פיזור שבודקת את הקשר בין ההוצאות לתלמיד בכל ארץ מול הציון הממוצע בשלושת מבחני פיזה. תרשים 15 ממחיש שיש קשר חיובי בין השניים, וזה אף עולה מבדיקת רגרסיה בה נמצא קשר חיובי ומובהק בין שני המשתנים. הקו הישר הוא קו הרגרסיה המראה את המתאם הטוב ביותר בין שני המשתנים. נשים לב כי ישראל נמצאת מתחת לקו זה וניתן לראות בכך אינדיקציה לחוסר יעילות במערכת החינוך בישראל. אך חשוב לראות כי הפער בין ישראל לקו הרגרסיה קטן בהרבה מהפער בין ישראל והמדינות המובילות, הנגרם כתוצאה מההוצאות הנמוכות לתלמיד. לכן גם שיפור יעילות מערכת החינוך בישראל, שהוא יעד רצוי כמובן, לא יחליף את הצורך בהגדלת ההוצאה לתלמיד, אם הממשלה רוצה לשפר באופן משמעותי את הישגי החינוך בישראל. מסקנה זו בולטת גם מן העובדה שהרמה הנמוכה של ישראל במבחני פיזה מקורה בעיקר בגידול בנבחנים חלשים, כלומר באי-השוויון בחינוך. ובעיית אי-השוויון תיפתר בעיקר על ידי תקציבי חינוך.

תרשים 15

הקשר בין הוצאה על חינוך לתלמיד ובין ציון פיזה, 2006



מקור: עיבודי המחברים מנתוני PISA ו-UNESCO.

מעניין להבחין בתרשים 15 גם בפינלנד, שהיא בעלת הציון הגבוה ביותר במבחני פיזה, כלומר הנקודה הגבוהה ביותר. פינלנד מוציאה לכל תלמיד יותר מישראל, אך פינלנד גם יעילה הרבה יותר במערכת החינוך שלה, ונמצאת הרבה מעל קו הרגרסיה. בנקודה זו מעניין להקשיב לדבריו של מנכ"ל משרד החינוך הפיני, סאקארי קאריאלין, המנסה לעמוד על סוד הצלחת ארצו במבחני פיזה: "אנחנו לא יודעים בדיוק מהן הסיבות להצלחה שלנו. אנחנו חושבים שאחת הסיבות היא רפורמה מבנית שהביאה ליצירת מערכת חינוך כוללת, מכיתה א' עד כיתה ט', שלא מסננת תלמידים למסלולי חינוך נפרדים. אנחנו משתדלים לדחוף את כולם קדימה. מרכיב אחד הוא איכות המורים. כיום כל מורה נדרש לתואר שני ורק 10%-15% מהמועמדים ללמוד הוראה מתקבלים ללימודים. לא מדובר בכסף: המשכורות הן כמו הממוצע באיחוד האירופי. אנחנו משקיעים הרבה באיתור מוקדם ככל האפשר של קשיים לימודיים, ומסייעים בשיעורי עזר, הוראה מתקנת וכל אמצעי אחר לקידום ההישגים. אין אצלנו מבחנים ארציים או דירוג של בתי הספר לפי הישגים. אנחנו מאמינים באנשי החינוך שלנו."<sup>28</sup> כל מי שעוקב בשנים האחרונות אחר הניסיונות לרפורמות בחינוך בישראל יבחין כי פינלנד פעלה בכוון הפוך לגמרי.

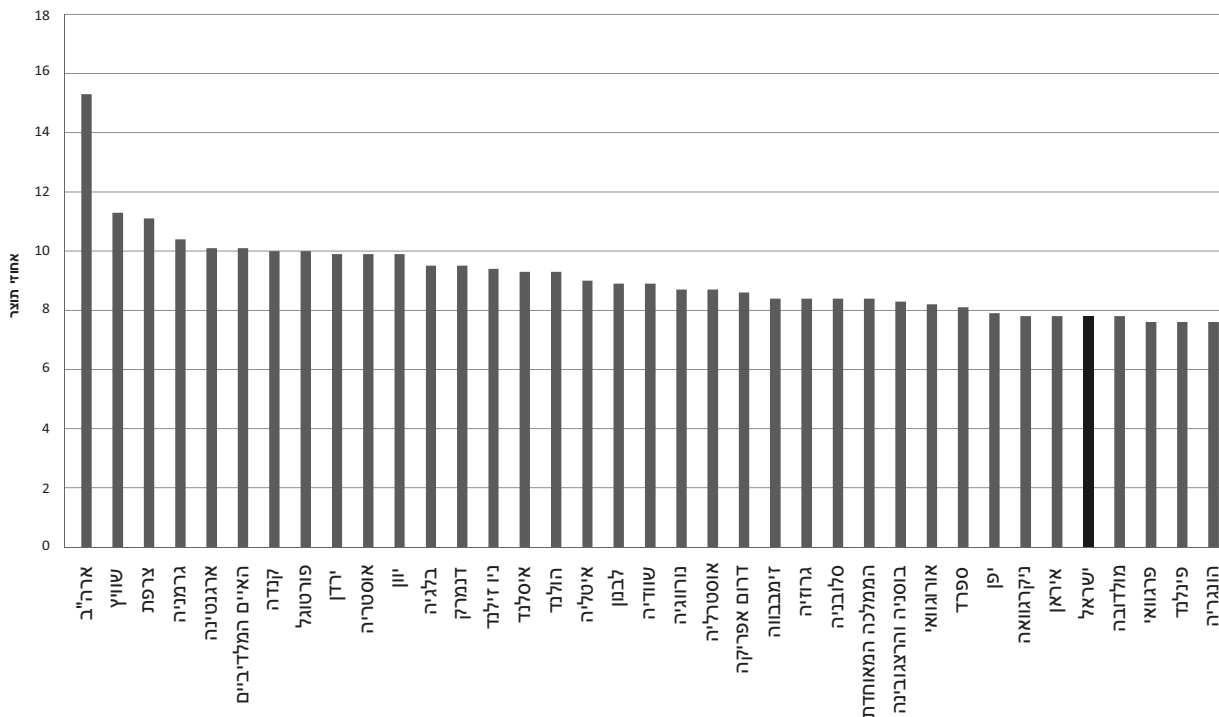
28 אור קשתי, 'מספיק בקושי', הארץ, 22 במאי 2009.

#### 4. בריאות

בשטח הבריאות מצבה של ישראל, יחסית לארצות אחרות, טוב בהרבה מאשר בתחום החינוך. תמותת תינוקות בישראל היא 4 מתוך 1,000 לידות. זהו שיעור נמוך ביותר בכל השוואה בינלאומית והוא זהה לשיעור תמותת התינוקות בגרמניה, אוסטרליה, צרפת, בלגיה ועוד. משתנה חשוב עוד יותר המודד את מצב הבריאות הוא תוחלת החיים, שכן הוא מודד את היכולת להתמודד עם מחלות לכל אורך החיים. תוחלת החיים בישראל היא 81 שנה. רק ביפן, אוסטרליה ובשווייץ תוחלת החיים ארוכה יותר, ובשנה עד שנתיים יותר בלבד. תוחלת החיים היא 81 שנה גם בצרפת, איטליה, קנדה, שוודיה וספרד, והיא קצרה יותר בכל שאר הארצות. מדד נוסף למצב הבריאות הוא מספר הרופאים יחסית לאוכלוסייה. בישראל 37 רופאים לכל 10,000 תושבים. זהו מספר גבוה יחסית, הממקם את ישראל במקום ה-14 בדירוג העולמי לפי מדד זה. הישגים אלו בתחום הבריאות אינם מושגים על ידי השקעת כספים גדולה יחסית בתחום הבריאות. ההוצאה לבריאות בישראל בשנת 2006 הייתה בשיעור 7.8% מן התוצר. זהו שיעור נמוך יחסית, כפי שניתן לראות מתרשים 16, המציג את ההוצאה לבריאות יחסית לתוצר בסדר יורד בארצות השונות בשנת 2006. לפי תרשים זה ישראל ממוקמת במקום ה-33 בהוצאה לבריאות יחסית לתוצר. עם זאת חשוב לזכור כי השונות בהוצאות הבריאות אינה רבה, וכי ברוב הארצות המפותחות הן נעות בין 8% ל-10% מן התוצר. כלומר ישראל אינה חריגה בנקודה זו. אך מן האמור לעיל ניתן להסיק כי ישראל מגיעה לרמת בריאות גבוהה יחסית, בהוצאה נמוכה יחסית.

תרשים 16

#### ההוצאה לבריאות באחוזי תוצר, 2006



מקור: עיבודי המחברים מנתוני World Health Organization.

הוצאות הבריאות בישראל ממומנות ברובן על ידי הממשלה, בשיעור 65.2%. אך זהו שיעור נמוך יחסית לארצות אחרות. ב-42 ארצות אחרות חלקה של הממשלה במימון הבריאות גדול יותר. מכאן שלא רק שהוצאות הבריאות בישראל לא גבוהות, אלא שחלק ניכר מהן ממומן על ידי משקי הבית ולא על ידי הממשלה. מכאן שמבחינות רבות ההשקעה של הממשלה בבריאות היא השקעה משתלמת ביותר. כמובן, שכמו כל מערכת, גם מערכת הבריאות בישראל רחוקה משלמות ויש מקום לשיפורים. ניתן להגדיל את פריסת בתי החולים בארץ, ניתן לשפר את מערכת הטיפול בחולי הנפש ועוד. עם זאת עולה מן ההשוואה הבינלאומית כי מערכת הבריאות בישראל היא מערכת מעולה, בעלת הישגים רבים, ושעלותה אינה גבוהה.

## 1. סיכום

מסמך זה מנסה לעמוד על כמה היבטים הקשורים להחלטות על גודלה של הממשלה יחסית למשק. המסמך מראה כי החלטות אלו נתונות בסד בין אילוצי ההתפתחות הכלכלית ובין תפיסת העולם הכלכלית-חברתית של המערכת הפוליטית. ההתפתחות הכלכלית שהחלה לפני מאתיים שנה שינתה לחלוטין את אופן חיי האנושות, מעבודת כפיים למיכון גובר, מחקלאות לתעשייה ושירותים, ומחיי כפר לעיור גובר. שינויים אלו גררו עימם ביקוש גובר למוצרים כמו חינוך, בריאות וביטוח חברתי שהשוק הפרטי אינו יכול לספק באופן משביע רצון ולכן חלקה של הממשלה באספקת שירותים אלו הלך וגבר. אך מעורבות גוברת זו גררה בהכרח גם חלוקת הכנסה מחדש בהיקפים הולכים וגדלים שכן היא הצריכה מיסוי פרוגרסיבי והעברת הכנסה מבעלי יכולת כלכלית לבעלי הכנסה נמוכה, ממבוגרים לצעירים וממבוגרים לקשישים. טבעי הוא שחלוקה מחדש של הכנסה בהיקף כזה עוררה מחלוקות ציבוריות ולכן גם גודלה של הממשלה במשק שונה מארץ לארץ ומשקף את מערכת ההעדפות החברתיות בכל ארץ. באופן כללי ניתן להצביע בארצות המפותחות על שני מודלים בסיסיים ביחס להיקף פעילות הממשלה. האחד הוא של ארצות מערב אירופה, בהן הממשלה גדולה יחסית ומספקת שירותים ציבוריים בהיקף וברמה גבוהה יחסית. השני הוא של ארה"ב וכמה ארצות אנגלו-סקסיות (וכן יפן), לפיו הממשלה קטנה יחסית, ומספקת רק את הכמות המינימאלית של השירותים הציבוריים העיקריים: חינוך, בריאות וביטוח חברתי.<sup>29</sup> שני מודלים אלו אינם קריטיים ביחס לתפקוד הכלכלי והן אירופה המערבית והן ארה"ב נהנות ממצב כלכלי משופר ונתוני הצמיחה שלהם דומים. לכן הבחירה בין שני מודלים אלו הינה בחירה ערכית, הצריכה לשקף את מערכת הערכים וההעדפות של הציבור ביחס למידת השוויון בו הוא רוצה, דרך פעולתה של המערכת הדמוקרטית הייצוגית. כלומר, ההכרעה היא של הפוליטיקאים ולא של הכלכלנים. אך מה שחשוב לכלכלנים להזכיר הוא כי אין ארוחות חינם, וכי את ההוצאה הציבורית יש לממן על ידי מסים ולא על ידי גירעונות וחוב. נקודה זו נשמעת אולי מובנת מאליה אך יש לחזור ולהדגישה שכן היא אינה תמיד נחלת הציבור הרחב. מסקרי דעת קהל שערך מכון גוטמן בנוגע להעדפות הציבור ביחס למדיניות חברתית עולה כי רוב מוצק בציבור מעוניין בהגדלת ההוצאות הציבוריות למען צמצום הפערים

29 אלו כמובן שני מתווים עיקריים ויש הבדלים גדולים גם בין מדינות אירופה המערבית וגם בגוש האנגלו-סקסי בין ארצות. למרות זאת הבדלים אלו קטנים יחסית למודל הכללי.

הכלכליים-חברתיים, אך בעת ובעונה אחת רוב הציבור לא מוכן לשלם מסים גבוהים יותר הנדרשים כדי לממן הוצאות אלו. תוצאות סקרי דעת קהל אלו מופיעות בנספח בתרשים נ.1. מכל האמור לעיל נובע כי כל דיון מקצועי בתקציב צריך להביא יותר מאפשרות אחת למקבלי ההחלטות. את האפשרויות השונות יש להציג במלוא הפירוט, לרבות העלות במונחי מיסוי, אך גם את התועלת במונחי כמות ואיכות השירותים הציבוריים אותם מספקת הממשלה. רק הצגה כזו, ששמה דגש על הגדלת השקיפות של דילמות המדיניות בפניהן עומדים הפוליטיקאים, תהפוך את קבלת ההחלטות הכלכליות לדמוקרטיות באמת.

לוח נ-1

רגרסיות של ההוצאה הלאומית לחינוך על משתנים שונים

Log (REDU)							המשתנה התלוי/ משתנים בלתי תלויים
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1970-2007	1962-2007						תקופה
-7.60 ***	-7.82 ***	-7.88 ***	-10.5 ***	-11.44 ***	-10.7 ***	-7.65 ***	C
0.97 (-3.4) ***	1.11 (-4.0) ***	1.01 (-3.9) ***	0.76 (-4.4) ***	0.40 (-4.4) ***	1.27 (-1.9) ***	2.09 (-2.6) ***	Log(POP)
0.84 (-4.9) **	0.72 (-5.6) ***	0.79 (-5.0) ***	0.78 (-4.4) ***	1.11 (-3.2) ***	0.90 (-3.2) ***		Log(GDP/POP)
							Log(GDP)
			1.07 (-3.7) ***	1.15 (-2.8) ***			Log(RP)
0.004 (-3.9)	0.004 (-4.5) **	0.004 (-4.2) **	0.004 (-3.6) ***				RDEF
	0.10 (-4.8) ***	0.11 (-4.6) ***					INITIAL
0.07 (-2.9) ***	0.07 (-3.6) ***	0.07 (-3.5) ***					RABIN
	0.013 (-4.8) *						DUM 2002
-0.049 (-4.6)							BOT_TOP
0.99	0.99	0.99	0.996	0.995	0.98	0.97	ADJ. R <sup>2</sup>
-4.4	-5.3 **	-4.8 **	-4.1	-3.6	-2.8	-3.2	ADF

\* מובהק ברמת 10% \*\* מובהק ברמת 5% \*\*\* מובהק ברמת 1%

לוח נ-2

רגרסיות של ההוצאה הלאומית לחינוך יחסית לתוצר ביחס למשתנים שונים

EDU_Y			המשתנה משתנים תלויים
(1)	(2)	(3)	
1962-2007			תקופה
4.56 ***	0.71-	2.64-	C
	0.72 (3.5-) ***	0.77 (4.3-) ***	POP5_14
	1.3- (2.8-) ***	1.23- (3.9-) ***	POP15_19
		0.03 (5.4-)	ARAB
0.06 (2.8-) **	0.05 (5.0-) ***	0.05 (5.1-) ***	RDEF
0.67 ** (2.6-)	1.30 (3.8-) ***	1.27 (3.9-) ***	INITIAL
0.24 ** (2.5-)	0.45 (3.8-) ***	0.47 (3.8-) ***	RABIN
0.02 (2.6-)	0.14 (5.1-)	0.16 (5.0-)	DUM 2002
0.33	0.70	0.69	ADJ. R <sup>2</sup>
2.6-	** 5.4-	** 5.4-	ADF

\* מובהק ברמת 10% \*\* מובהק ברמת 5% \*\*\* מובהק ברמת 1%

לוח נ-3

רגרסיות של הוצאות החינוך יחסית לתוצר ברמות חינוך שונות

HIGH_Y	SECONDARY_Y	PRIMARY_Y	GAN_Y	המשתנה התלוי / משתנים בלתי תלויים
(4)	(3)	(2)	(1)	
1962-2007	1969-2007	1962-2007	1962-2007	תקופה
-3.23 **	4.54 *	4.33 **	3.37 ***	C
0.08 (-4.1)		0.08 (-6.1)	-0.006 (-5.4)	POP0_4
0.05 (-4.2)	-0.09 (-5.0)	-0.08 (-6.3)	-0.09 (-4.5) ***	POP5_14
0.04 (-4.1)	0.16 (-4.8) *	0.03 (-6.3)	-0.03 (-5.3)	POP15_19
0.19 (-4.1) **	-0.20 (-5.1) *	-0.15 (-5.5) *	-0.09 (-4.8) ***	POP20_24
			-0.008 (-4.9) ***	ARAB_GAN
		-0.07 (-4.8) ***		ARAB_PRIMARY
	-0.04 (-4.9) *			ARAB_SECONDARY
0.004 (-4.2)	0.003 (-5.1)	0.02 (-5.7) **	0.007 (-5.2) ***	RDEF
0.20 (-4.3) ***		0.20 (-4.8) ***	0.06 (-5.5) **	INITIAL
0.13 (-3.6) ***	0.12 (-4.4) ***	0.18 (-4.0) ***		RABIN

-0.03 (-4.0)	0.04 (-4.7) **	0.02 (-6.5)		DUM 2002
0.76	0.72	0.80	0.85	ADJ. R <sup>2</sup>
-4.2	-5.1	-6.5 **	-5.4 **	ADF

\* מובהק ברמת 10% \*\* מובהק ברמת 5% \*\*\* מובהק ברמת 1%

לוח נ-4

רגרסיות של תשלומי העברה, לנפש ואחוזי תוצר

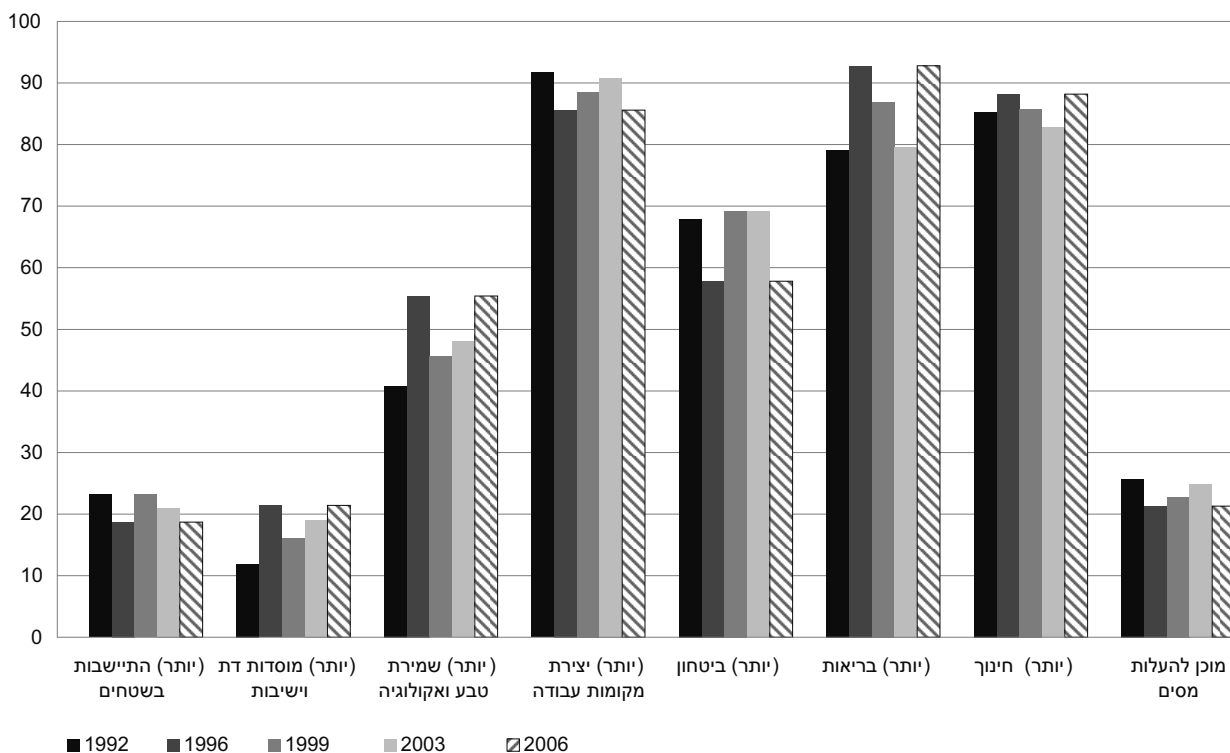
TR_Y		Log (TR_P)					המשתנה התלוי/ משתנים בלתי תלויים
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
1970-2008		1960-2008	1970-2008				תקופה
4.6	5.31	0.25	3.76 ***	1.33	1.93	2.55	C
2.40 (-3.9) ***	2.43 (-3.7) ***	0.54 (-0.9) ***	0.42 (-3.1) ***	0.41 (-2.8) ***	0.42 (-2.5) ***	0.42 (-2.6) ***	POP65
		0.35 (-3.2)		0.43 (-5.5) *	0.37 (-5.9)	0.35 (-5.8)	Log(GDP/POP)
			0.18 (-5.5)				Log(GDP)
0.34 (-3.2) ***	0.29 (-3.1) ***	-0.02 (-2.7) *	0.02 (-5.1) **	0.02 (-5.1) **	0.01 (-5.1) *	0.01 (-5.0)	U
						-0.49 (-5.3)	BOT_TOP
-13.65 (-2.9) ***	-14.24 (-2.7) ***		-0.84 (-3.3)	-0.86 (-3.0) *	-0.81 (-3.0)	-1.06 (-5.4) *	MEAN_MEDI AN
-1.09 (-3.4) **		-0.12 (-3.0) *	-0.10 (-5.6) **	-0.09 (-5.3) **			DUM 2002-2005
0.89	0.88	0.98	0.98	0.97	0.97	0.97	ADJ. R <sup>2</sup>
-3.8	-3.4	-3.0	-5.3 **	-5.1 **	-5.3 **	-5.2 **	ADF

\* מובהק ברמת 10% \*\* מובהק ברמת 5% \*\*\* מובהק ברמת 1%

תרשים נ-1

**תוצאות משאלי זעת קהל על מסים ועל הוצאות הממשלה, 1992-2006**

1. האם אתה מוכן או לא מוכן שיעלו בארץ את המסים כך שגם אתה תשלם יותר מסים, כדי לטפל בבעיות שונות שהמדינה ניצבת בפניהן?
2. לגבי כל אחד מהסעיפים הבאים, האם לדעתך על המדינה להוציא יותר כספים, פחות כספים, או כמו עכשיו?



מקור: עיבודי המחברים מנתוני מכון גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

## רשימת המקורות

- זעירא, יוסף, מישל סטרבצ'ינסקי, 'הקטנת גודלה היחסי של הממשלה בישראל אחרי 1985', אבי בן-בסט (עורך), *ממעורבות ממשלה לכלכלת שוק - המשק הישראלי, 1985-1998: קובץ מחקרים לזכרו של מיכאל ברונר*, עם עובד, 2001, 51-78.
- זעירא, יוסף, ומישל סטרבצ'ינסקי, 'מה קובע את הוצאות החינוך בישראל?', *סקר בנק ישראל* 74 (2002), 99-129.
- קשתי אור, 'מספיק בקושי', *הארץ*, 22 במאי 2009.
- בנק ישראל, דוח שנתי, שנים שונות.
- Acemoglu, Daron, and James Robinson, 2000. 'Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective', *Quarterly Journal of Economics* 115: 1167-1199.
- Agell, Jonas, Thomas Lindh, and Henry Ohlsson, 1999. 'Growth and the Public Sector: A Reply', *European Journal of Political Economy*, 15: 359-366.
- Banerjee, Abhijit V., and Andrew F. Newman, 1993. 'Occupational Choice and the Process of Development', *Journal of Political Economy* 101: 274-298.
- Barro, Robert J., 1991. 'Economic Growth in a Cross-Section of Countries', *Quarterly Journal of Economics* 106: 407-443.
- Becker, Gary, 1964. *Human Capital*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Caselli, Francescom, 2005. 'Accounting for Cross-Country Income Differences', in: Philippe Aghion and Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier.
- Easterly, William, 2005. 'National Policies and Economic Growth: A Reappraisal', in: Philippe Aghion and Steven Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam: Elsevier.
- Friedman, Milton, 1957. *A Theory of the Consumption Function*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Galor, Oded, and Joseph Zeira, 1993. 'Income Distribution and Macroeconomics', *Review of Economic Studies* 60: 35-52.
- Hassler, John, José V. Rodriguez Mora, and Joseph Zeira, 2007. 'Inequality and Mobility', *Journal of Economic Growth* 12: 235-259.
- Kuznets, Simon, 1955. 'Economic Growth and Income Equality', *American Economic Review* 45: 1-28.
- Lindert, Peter H., 2004. *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Vol. I, Cambridge: Cambridge University Press.

- Loury, Glenn C., 1981. 'Intergenerational Transfers and the Distribution of Earnings', *Econometrica* 49: 843-867.
- Maddison, Angus, 2001. *The World Economy: A Millennial Perspective*, Paris: Development Centre Studies, OECD.
- Meltzer, Allan, and Richard Scott, 1981. 'A Rational Theory of the Size of Government', *Journal of Political Economy* 89: 314-327
- Milesi-Ferretti, Giana Maria, Roberto Perrotti, and Massimo Rostagno, 2002. 'Electoral Systems and Public Spending', *Quarterly Journal of Economics* 117 (2): 609-658
- Mincer, Jacob, 1958. 'Investment in Human Capital and Personal Income Distribution', *Journal of Political Economy* 66: 281-302.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini, 1999. 'The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians', *European Economic Review* 33: 699-736
- Rodrik, Dani, 1998. 'Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?', *Journal of Political Economy* 106: 997-1032.
- Sala-i-Martin, Xavier, 1977. 'I Just Ran 2 Million Regressions', *American Economic Review* 87: 178-183.
- Sala-i-Martin, Xavier, Gernot Doppelhofer, and Ronald I. Miller, 2004. 'Determinants of Long-Term Growth: A Bayesian Averaging of Classical Estimates (BACE) Approach', *American Economic Review* 94: 813-835.
- Slemrod, Joel, 1995. 'What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity and Economic Growth?', *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 373-431.
- Slemrod, Joel, 1998. 'How Costly is a Large Redistributive Public Sector?', *Swedish Economic Policy Review* 5: 87-105.
- Wagner, Adolf, 1958. 'Three Extracts on Public Finance', in: R. A. Musgrave and R. Peacock (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, London: McMillan, pp. 1-16.
  
- International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2009.
- Organization for Economic Co-operation and Development, OECD.STAT Extracts, 2009.
- World Health Organization, World Health Statistical Information System, April 2009.
- United Nations Organization for Education, Science and Culture, Institute for Statistics: <http://stats.uis.unesco.org/>
- Programme for International Student Assessment (PISA): [www.pisa.oecd.org/](http://www.pisa.oecd.org/)